3 1761 11650129 7


Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

https://archive.org/details/31761116501297

Government Publications

LIBRARY APR 2 2 1992 University of Toronto

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 42

Monday, March 30, 1992

Chairman: Murray Dorin

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 42

Le lundi 30 mars 1992

Président: Murray Dorin

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances

RESPECTING:

Future business

Pursuant to Standing Order 108(2), an inquiry into the Economic Council of Canada

CONCERNANT:

Travaux futurs

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, une enquête sur le Conseil économique du Canada

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992

24762—1

STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairman: Murray Dorin

Vice-Chairmen: Clément Couture
Diane Marleau

Members

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White—(8)

(Quorum 5)

Susan Baldwin
Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: Murray Dorin

Vice-présidents: Clément Couture
Diane Marleau

Membres

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White—(8)

(Quorum 5)

La greffière du Comité
Susan Baldwin

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, MARCH 30, 1992
(55)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance met at 3:36 o'clock p.m. this day, in Room 371, West Block, the Chairman, Murray Dorin, presiding.

Members of the Committee present: Murray Dorin, Herb Gray, Steven Langdon, Diane Marleau and René Soetens.

Acting Members present: David Bjornson for Clément Couture and Alan Redway for Greg Thompson.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Marion Wrobel, Senior Analyst.

Witnesses: From the Economic Council of Canada: Judith Maxwell, Chairperson; Caroline Pestieau, Deputy Chairperson; and Harvey Lazar, Deputy Chairperson.

The Committee proceeded to discuss future business.

Alan Redway moved,—That, the Clerk of the Committee be authorized to hire the necessary support staff, in consultation with the Chairman, in order to carry the Committee's general mandate until May 31, 1992.

After debate, the motion was agreed to.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee proceeded to the consideration of an inquiry into the Economic Council of Canada.

Judith Maxwell made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

Herb Gray moved,—That, this Committee express its regret at the government's decision to eliminate the Economic Council of Canada and report this to the House.

The Chairman ruled that the motion was in order but it could not be put to a vote as quorum had been lost shortly after the motion had been moved.

At 5:15 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 30 MARS 1992
(55)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances se réunit à 15 h 36, dans la salle 371 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Murray Dorin (*président*).

Membres du Comité présents: Murray Dorin, Herb Gray, Steven Langdon, Diane Marleau, René Soetens.

Membres suppléants présents: David Bjornson remplace Clément Couture; Alan Redway remplace Greg Thompson.

Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Marion Wrobel, analyste principal.

Témoins: Du Conseil économique du Canada: Judith Maxwell, présidente; Caroline Pestieau, présidente associée; Harvey Lazar, président associé.

Le Comité examine ses travaux à venir.

Alan Redway propose,—Que la greffière, en consultation avec le président soit autorisée à engager le personnel de soutien nécessaire pour permettre au Comité d'exécuter son mandat général d'ici le 31 mai 1992.

Après débat, la motion est adoptée.

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité s'informe au sujet du Conseil économique du Canada.

Judith Maxwell fait un exposé puis, elle-même et les autres témoins répondent aux questions.

Herb Gray propose,—Que le Comité regrette la décision prise par le gouvernement de supprimer le Conseil économique du Canada et qu'il transmette ses regrets à la Chambre.

Le président déclare la motion recevable mais ne peut la mettre aux voix pour cause d'absence subite de quorum.

À 17 h 15, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité

Susan Baldwin

[*Text*]

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

Monday, March 30, 1992

• 1536

The Chairman: Order. I have a motion to pass that has nothing to do with today's business. The clerk has prepared a motion that reads as follows: that the clerk of the committee be authorized to hire the necessary support staff, in consultation with the chairman, in order to carry the committee's general mandate until May 31, 1992. That basically just gets her through until our budget is approved, and all House committee budgets are approved. It's a routine motion.

Mr. Redway (Don Valley East): I'll move it.

Motion agreed to

The Chairman: I would like to welcome Judith Maxwell, from the Economic Council of Canada.

Perhaps you would introduce the people here with you and make any opening statements you may have. Given the announcement in the recent budget, today's meeting may be a bit different from some of the past ones, but I won't try to prejudge that.

Please proceed.

Ms Judith Maxwell (Chairperson, Economic Council of Canada): Thank you, Mr. Chairman.

You have asked us to appear on our estimates. As you know, our estimates were affected by the decisions made in the budget, where the government announced its intention to close the Economic Council of Canada. On the day of the budget I was asked to manage the process of winding down the council. At that time I was informed the government's criteria for guiding the wind-down would be the following:

premièrement, la fermeture doit être rapide, mais en bon ordre; on doit assurer le meilleur rapport coût-efficacité; et on doit traiter le personnel avec équité et générosité.

The definition of cost effectiveness given was that the research that was close to completion should be completed, but any research in which there had been substantial public investment and which was not close to completion should be transferred to another organization where the work could be carried on.

Since that time the council staff and I have developed wind-down plans that respect these principles. The hand-out we've provided for members of the committee today shows how we propose to deal with each project. Some have been cancelled. Some have been curtailed, to speed up the completion. Some publications will be transferred to an academic press. Five major projects are to be transferred to new homes.

[*Translation*]

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

Le lundi 30 mars 1992

Le président: La séance est ouverte. J'aimerais d'abord que nous adoptions une motion qui n'a rien à voir avec l'ordre du jour. La greffière a préparé une motion qui se lit comme suit: que la greffière du comité soit autorisée à embaucher, en consultation avec le président, le personnel de soutien nécessaire d'ici le 31 mai 1992 pour remplir le mandat général du comité. Cela lui suffira essentiellement à tenir jusqu'à ce que notre budget soit approuvé, comme d'ailleurs ceux de tous les comités de la Chambre. Il s'agit d'une motion d'ordre administratif.

M. Redway (Don Valley-Est): Je le propose.

La motion est adoptée

Le président: J'aimerais souhaiter la bienvenue à Judith Maxwell du Conseil économique du Canada.

Vous pourriez peut-être nous présenter ceux qui vous accompagnent puis nous livrer votre exposé liminaire, si vous en avez un. Étant donné l'annonce faite dans le récent budget, la séance d'aujourd'hui différera quelque peu de certaines de nos réunions antérieures, mais je ne vais pas en préjuger.

Allez-y.

Mme Judith Maxwell (présidente, Conseil économique du Canada): Merci, monsieur le président.

Vous nous avez invités à comparaître pour parler du budget des dépenses du Conseil. Comme vous le savez, notre budget des dépenses doit refléter la décision annoncée par le gouvernement dans le discours du budget, à savoir son intention de démanteler le Conseil économique du Canada. Le jour du budget, on m'a demandé de gérer la liquidation du Conseil. En même temps, on m'a fait savoir que la liquidation devait se faire selon les critères annoncés par le gouvernement; les voici:

the wind down was to be reasonably quick but orderly; the wind down was to be concluded in a cost effective fashion; and employees were to be treated fairly and generously.

Selon la définition du rapport coût-efficacité donnée, les travaux de recherche très avancés devaient être complétés, mais tous les projets de recherche financés grâce à une mise substantielle de fonds publics et qui n'étaient pas près d'être complétés devaient être transférés à un autre organisme qui mènerait à bonne fin les travaux.

Depuis ce jour, le personnel du Conseil et moi-même avons élaboré des plans de liquidation conformes à ces principes. Le document que nous avons distribué aux membres du comité aujourd'hui explique ce que nous comptons faire pour chacun des projets. Certains ont été annulés. La portée de certains autres a été réduite pour accélérer leur achèvement. Certaines publications seront transférées aux presses universitaires. Cinq grands projets seront confiés à d'autres organismes.

[*Texte*]

The public investment in these five projects to date is $2.5 million. Over the next two fiscal years they are slated to receive external funding—that is, external to the ECC budget—of about $5 million. This will come from other federal agencies, provinces, and private organizations.

All five projects are directly focused on the productive capacity of the economy. They include: government's impact on competitiveness, which was a reference from the Prime Minister last year; Canada's economic relations with the Pacific Rim; firm strategy and adaptation; the cost effectiveness of the health care system in Canada; and human resource strategies at the firm level.

• 1540

The handout provides a brief sketch of each of those five projects. Each one will build new knowledge through original in-depth research not being done by any other organization in Canada.

The government has asked me to find new homes for these projects so that they can be successfully completed. To locate new homes, I have been in touch with many of the major think-tanks in the country as well as a number of universities. My conclusion is that the most likely way of ensuring the completion of these projects is if all five are co-located under the umbrella of a single institution, such as a university. If they are co-located, synergies between the research groups will be sustained, the probability of the research team staying together would be strengthened, and overheads would be minimized.

Co-location also creates the best possible conditions for maintaining the $5 million in external funding. In all cases, our sponsors and partners chose to support the projects because they saw the Economic Council as a politically neutral, independent research organization that could be counted upon to deliver a high-quality product. They will be seeking the same assurance from the new sponsors.

My discussions with research institutes and universities make it clear that while they are willing to adopt the projects, they are not in a position to pay for them; thus, to complete the projects as planned will require transitional funding from the federal government, which I currently estimate to be about $3.2 million in 1992-93 and $900,000 in 1993-94. However, we do not yet have approval of that funding. I am beginning to be concerned about whether it will be possible to complete these projects.

Permettez-moi maintenant d'aborder la question du traitement réservé à notre personnel. Le Conseil a toujours tenté d'être un bon employeur. Fidèle à cette politique, nous nous efforçons actuellement d'intégrer les pratiques

[*Traduction*]

L'investissement public dans ces cinq projets s'élève jusqu'à maintenant à 2,5 millions de dollars. Au cours des deux prochains exercices, environ cinq millions de dollars additionnels provenant de source externe—c'est-à-dire pas du budget du CEC—doivent y être consacrés. Ces fonds proviendront d'autres organismes fédéraux, des provinces et d'organisations privées.

Les cinq projets portent directement sur la productivité de l'économie. Ils comprennent l'incidence des activités gouvernementales sur la compétitivité, ordre de renvoi qui nous a été donné par le premier ministre l'an dernier; les relations économiques du Canada avec les pays du Pacifique; les stratégies des entreprises et l'adaptation; le rapport coût-efficacité du système de soins de santé au Canada; et les stratégies des entreprises relativement aux ressources humaines.

Le document donne une brève description de chacun de ces cinq projets. Chacun dégagera de nouvelles connaissances grâce à des recherches approfondies et inédites qui ne sont menées par aucun autre organisme au Canada.

Le gouvernement m'a demandé de trouver des organismes qui pourraient accueillir ces projets afin qu'ils puissent être menés à bonne fin. Pour ce faire, j'ai communiqué avec un grand nombre des principaux organismes de réflexion et d'analyse du pays aussi bien qu'avec certaines universités. J'en suis venue à la conclusion que la meilleure façon d'assurer l'achèvement de ces projets serait de leur trouver un seul établissement d'accueil qui pourrait être, par exemple, une université. Si les travaux se poursuivent au sein d'un seul organisme, les synergies entre les groupes de recherche seront maintenues, le risque d'éviter l'éparpillement de l'équipe de recherche sera réduit et les frais financiers seront maintenus au minimum.

La reprise de ces projets par un seul organisme optimalisera les chances que soient versés les 5 millions de dollars de financement extérieur. Dans tous les cas, les parrains des projets et nos partenaires ont décidé d'apporter leur soutien à ces projets puisqu'ils considéraient le Conseil économique comme un organisme de recherche indépendant et politiquement neutre sur lequel ils pouvaient compter pour obtenir un produit de grande qualité. Ils voudront obtenir les mêmes assurances des nouveaux parrains.

Mes entretiens avec les instituts de recherche et les universités ont révélé clairement que s'ils étaient prêts à prendre en charge ces projets, ils n'étaient pas en mesure de les financer. Ainsi, pour que les projets puissent être complétés comme prévu, il faudra que le gouvernement fédéral accorde un financement de transition qui, d'après mes calculs, devrait s'élever à environ 3,2 millions de dollars pour 1992-1993 et 900,000$ pour 1993-1994. Or, ce financement n'a pas encore été approuvé. Je commence à craindre que ces projets ne puissent être complétés.

Let me turn now to the treatment of Council employees. The Council has long pursued the standard of the "good employer". To achieve good employer practice, we are attempting to integrate traditional Council personnel policies

[*Text*]

traditionnelles du Conseil à l'égard de son personnel aux lignes directrices du Conseil du Trésor de façon que nos 140 employés soient traités d'une manière équivalant à peu près à celle dont sont traités les employés visés par les dispositions de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique.

En vertu de la politique de réaménagement des effectifs, ces derniers sont assurés d'une offre d'emploi raisonnable s'ils viennent à être mis à pied, mais les employés du Conseil ne sont pas visés par la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. Mon but est néanmoins de leur assurer une aide de qualité dans leur recherche d'emploi jusqu'à ce qu'ils aient trouvé des emplois convenables.

In the coming months the council's last two major studies will be released. One will be focused on the quality of education, the other on the poverty dynamics of working-age families. In addition, working papers will be published to document the technical work done on these topics and others that have recently been completed, such as pulling together the recent statement on productivity, innovation and trade. We've provided members with a summary of that document.

Mr. Chairman, I think this committee should now begin to reflect on where Canada's original applied research will be done in the future. The United States has many large and effective think-tanks covering the whole range of the political spectrum. The biggest ones—Brookings, for example—have budgets of $10 million to $15 million U.S. per year. They employ 60 or more researchers. These institutions are privately funded.

Here in Canada we have several small privately funded think-tanks, but they do not have the resources to do systematic original research. Their annual budgets vary from $1 million to $2.5 million in Canadian dollars and employ anywhere from four to ten researchers. They have therefore adopted a public education mandate. The Conference Board is in a different league in size, but its mandate is to provide information services to members and clients paying a fee. It does not have a mandate to do original policy-oriented research.

My concern is that in the absence of the council we will become more and more dependent on the applied research done in other countries, that we will not be testing the validity of that research against the Canadian data. In short, the country will be poorer without its own capacity to do systematic original research, research that is a public good. I would ask this committee to ponder how that gap will be filled at a time in our history when the challenges of making wise policy are more difficult than ever.

[*Translation*]

with Treasury Board guidelines, so that our 140 employees will be treated in a way which is broadly equivalent to the way employees working under the provisions of the Public Service Employment Act are treated.

Under the Workforce Adjustment Directive, employees under the Public Service Employment Act, who are laid off from their jobs, are assured of a "reasonable job offer". But Economic Council employees are not subject to the Public Service Employment Act. Nonetheless, it is my goal to provide Council employees with high quality job search assistance until they find suitable employment.

Les deux dernières grandes études du Conseil seront publiées dans les mois qui viennent. La première portera sur la qualité de l'éducation, la seconde sur la dynamique de la pauvreté dans les familles en âge de travailler. Par ailleurs, des documents de travail seront publiés qui étayeront le travail technique fait dans le cadre de ces projets et d'autres qui ont récemment été complétés, dont «Agir ensemble», notre récente étude sur la productivité, l'innovation et le commerce. Nous avons fait distribuer aux membres du comité un résumé de ce document.

Monsieur le président, je pense que le comité devrait dès maintenant se demander qui fera à l'avenir la recherche appliquée inédite du Canada. Les États-Unis comptent de nombreux grands organismes d'analyse et de réflexion très efficaces pour toute la gamme des tendances politiques. Les principaux, dont le Brookings Institute, par exemple, ont des budgets annuels de 10 à 15 millions de dollars U.S. Ils emploient 60 chercheurs ou plus. Ces instituts ont des bailleurs de fonds privés.

Ici, au Canada, nous comptons plusieurs petits instituts de réflexion et d'analyse financés grâce à des fonds privés, mais ils n'ont pas les ressources voulues pour réaliser des projets de recherche originale systématique. Leur budget annuel varie entre 1 et 2,5 millions de dollars canadiens et ils emploient entre quatre et dix chercheurs. Par conséquent, ils se sont donné un mandat d'éducation publique. Le Conference Board est par sa taille dans une ligue différente, mais son mandat est de fournir des services d'information à ses membres et à des clients, moyennant finances. Il n'a pas pour mandat d'effectuer des recherches inédites devant servir à orienter les grandes politiques.

Je crains qu'en l'absence du Conseil nous soyons de plus en plus obligés de nous en remettre aux résultats de recherche appliquée faite dans d'autres pays et que nous ne puissions mesurer la validité de cette recherche à l'aune des données canadiennes. Bref, le pays n'en sera que plus pauvre s'il est privé de sa capacité propre d'effectuer des recherches originales systématiques, recherches qui sont dans l'intérêt de tous. J'inviterais le comité à se demander comment ce vide pourra être comblé à une époque de notre histoire où la nécessité d'adopter de sages politiques présente un défi plus difficile à relever que jamais auparavant.

[*Texte*]

• 1545

Thank you, Mr. Chairman. I would be pleased to take your questions.

The Chairman: Thank you. I had Mrs. Marleau.

Ms Maxwell: I'm sorry, Mrs. Marleau, I forgot to introduce my colleagues.

Caroline Pestisau is deputy chairman of the council, and Harvey Lazar is also deputy chairman.

Mrs. Marleau (Sudbury): I want to ask you whether you had any advance knowledge that your council was going to be terminated, whether there was any review of any kind carried out as to the effectiveness of what you were doing. Were there other reasons, or was it strictly a dollar reason that this government is using to end the existence of your council?

Ms Maxwell: I was not consulted on the decision. I was informed of it four hours before the budget speech was delivered. I do not know whether there were formal studies undertaken of the effectiveness of the council. If there were, I have not seen them.

Mrs. Marleau: I wonder about the cost factor because I believe your budget was in the neighbourhood of $10 million, $11 million a year, and maybe it's a little ironic because now that you're coming out with your report on competitiveness. . .you know, this government is spending, I believe, at least $20 million this year alone on their—I don't know if it's productivity or competitiveness—agenda.

I say that because if there was anything related to cost, perhaps that $20 million might have been better spent somewhere else.

That question is the same for all of the agencies they are terminating, and I wonder how much forethought actually went into it or whether it was just someone at the stroke of a pencil. . . It's very disturbing, especially in light of some of the problems this government has had with some of your reports.

Some of the press have stated perhaps the real reason behind it all was when you came out with your report on the cost of separation, if it were to happen, and that was the final nail in your coffin. Can I ask for your opinions on this?

Ms Maxwell: The only information I have about the government's reasons for closing the council are the ones that were cited in the budget, that this was a streamlining measure, and I don't feel I can comment further than that.

Mrs. Marleau: Do you feel it is a streamlining measure? Do you think that reason is good enough?

Ms Maxwell: Well, as I pointed out in my opening remarks, I feel that by closing the council we are leaving a gap in the research community in Canada and that there are no other research organizations that have the mandate or the resources at this time to be able to do the kind of work the council has done in the past.

[*Traduction*]

Merci, monsieur le président. Je serai ravie de répondre à vos questions.

Le président: Merci. Madame Marleau.

Mme Maxwell: Pardonnez-moi, madame Marleau, j'ai oublié de présenter mes collègues.

Caroline Pestisau et Harvey Lazar sont vice-présidents du Conseil.

Mme Marleau (Sudbury): J'aimerais savoir si vous aviez été prévenue à l'avance de la dissolution du Conseil et si une analyse quelconque a été faite pour déterminer l'efficacité de vos travaux. Le gouvernement avait-il des raisons, autres que les contraintes budgétaires qu'il invoque, pour dissoudre le Conseil?

Mme Maxwell: Je n'ai pas été consultée. Je l'ai appris quatre heures avant la lecture du discours du budget. Je ne sais pas si des études ont été faites pour déterminer l'efficacité du Conseil. S'il y en a eu, je ne les ai pas vues.

Mme Marleau: Je m'interroge sur les raisons budgétaires puisque je crois savoir que votre budget était de l'ordre de 10 ou 11 millions de dollars par année. Cela m'apparaît quelque peu ironique quand vous vous apprêtez à publier votre rapport sur la compétitivité. . . vous savez, le gouvernement consacrera au moins 20 millions de dollars pour cette année seulement à son initiative sur la productivité ou la compétitivité—je ne sais plus au juste lequel c'est.

Si les raisons budgétaires invoquées sont valables, ces 20 millions de dollars auraient peut-être pu être utilisés de façon plus optimale ailleurs.

La question est la même pour tous les organismes qui seront dissous et je me demande s'il s'agit d'une décision bien pesée ou si, quelqu'un, d'un trait de plume. . . Cette décision rend perplexe surtout quand on connaît la réaction négative suscitée par certains de vos rapports au sein du gouvernement.

Certains journalistes ont dit qu'on doit chercher dans votre rapport sur les coûts de la séparation éventuelle du Québec les vrais motifs de cette décision. Ce rapport aurait été le dernier clou dans votre cercueil. Puis-je vous demander ce que vous pensez de cette interprétation?

Mme Maxwell: Les seuls renseignements dont je dispose sur les raisons qui ont amené le gouvernement à annoncer la dissolution du Conseil sont ceux donnés dans le budget, c'est-à-dire qu'il s'agit d'une mesure de rationalisation. Je ne saurais en dire plus.

Mme Marleau: Pensez-vous que ce soit une mesure de rationalisation? Croyez-vous que c'est un motif suffisant?

Mme Maxwell: Comme je l'ai dit dans mon exposé, j'estime que la dissolution du Conseil créera un vide dans la capacité de recherche du Canada et qu'aucun autre organisme de recherche n'a le mandat, ou les ressources, à l'heure actuelle pour effectuer des travaux comme ceux réalisés dans le passé par le Conseil.

[*Text*]

Don't forget what we've done is concentrate our effort on doing applied research, checking whether theory coincides with the data, and we've focused on structural issues, such as the impact of technology on the labour market, the impact of a trade agreement between Canada and the United States, the fact that the structure of employment in this country is polarizing into good jobs and bad jobs.

The council's role is really to get at those very basic trends in the economy and to try to help Canadians understand them better, but also to give some guidance to governments about how they might deal with changes in society.

Mrs. Marleau: In other words, not just bottom-line dollar-and-cents end results but more people-oriented results.

Ms Maxwell: That's right, and not forecasting, which is done by other organizations. We did do once a year a review of the medium-term outlook for the economy, but we did it from the point of view of testing different policy scenarios, not from the point of view of trying to do forecasting, which is better done I think in the private sector.

We were focusing 90% of our energy on these structural issues. Typically it would take us 18 months to do a project because we were going in behind the existing information and creating new knowledge. It takes a certain critical mass to be able to do this kind of work and it also takes—if I might call it—patient investors. We are not producing research that will speak to the needs of a particular client and help this client with his or her bottom line in the short term. What we're talking about here is a public good, something that informs public debate, stimulates reaction in the community, and helps the country to try to build responses, to build consensus about what needs to be done.

• 1550

Mrs. Marleau: What you're saying is there is no other independent body within Canada who will and can undertake these kinds of studies.

Ms Maxwell: Not at the moment.

Mrs. Marleau: It leaves only the Department of Finance, which is very much a political body, and the Bank of Canada. There are other agencies such as universities, but I was not under the impression they ever took on these long-term types of studies.

Ms Maxwell: The other possibility would be royal commissions. Royal commissions do very in-depth research, but they gear up to do one topic and then they wind down, so they're not doing the work on a systematic basis.

Mrs. Marleau: Then the reason for dismantling the Economic Council would no longer exist if you were going the royal commission route, because if it's strictly a dollars-and-cents reason for doing away with the council, then a royal commission costs just as much, if not more.

[*Translation*]

N'oubliez pas que nous avons concentré nos efforts sur la recherche appliquée, sur la vérification de la concordance entre la théorie et les données, sur des questions structurelles dont l'incidence de la technologie sur la main-d'oeuvre, les répercussions de l'accord commercial entre le Canada et les États-Unis et la polarisation du marché de l'emploi dans ce pays entre les emplois de qualité et les petits boulots.

Le rôle du Conseil c'est de mettre en lumière ces tendances très fondamentales de l'économie et d'aider les Canadiens à mieux les comprendre, mais aussi de conseiller les gouvernements sur les mesures à prendre pour faciliter l'adaptation aux changements de société.

Mme Marleau: Autrement dit, vous mettiez l'accent non pas sur les résultats financiers uniquement mais aussi sur les résultats sociaux.

Mme Maxwell: C'est exact. Nous ne faisions pas non plus de projection, puisque d'autres organismes s'y consacrent. Cependant, une fois par année, nous faisions l'analyse des perspectives économiques à moyen terme, mais cette analyse avait pour but de mesurer la validité de divers scénarios et non pas d'établir des projections, fonction dont s'acquitte mieux, à mon avis, le secteur privé.

Nous consacrions 90 p. 100 de nos énergies aux questions d'ordre structurel. Typiquement, nous mettions 18 mois à compléter un projet puisque nous faisions l'analyse approfondie des données disponibles pour dégager de nouvelles connaissances. Il faut une certaine masse critique pour faire ce genre de travail et il faut aussi—si je puis m'exprimer ainsi—des investisseurs patients. Les travaux de recherche que nous produisons ne répondent pas aux besoins d'un client en particulier, et ils n'aideront pas ce client à réaliser des profits à court terme. C'est le bien public qui est en jeu ici, des recherches qui alimentent le débat public, stimulent des réactions dans le public et aident le pays à se doter de stratégies, à édifier des consensus sur ce qui doit être fait.

Mme Marleau: Vous dites qu'il n'existe aucun autre corps indépendant au Canada qui a les moyens ou la volonté d'entreprendre ce genre d'études.

Mme Maxwell: Pas pour le moment.

Mme Marleau: Il ne resterait donc que le ministère des Finances, qui est un instrument soumis à la volonté politique, et la Banque du Canada. Il y a d'autres corps publics comme les universités, mais je ne crois pas que les universités entreprennent ce genre d'études à long terme.

Mme Maxwell: L'autre possibilité, ce sont les commissions royales. Les commissions royales font des recherches en profondeur, mais leurs travaux sont axés sur un sujet et lorsqu'elles déposent leur rapport, il ne se fait plus aucun travail sur une base systématique.

Mme Marleau: Donc, si l'on établissait des commissions royales, il n'y aurait plus aucune raison de démanteler le Conseil économique du Canada, parce que si on élimine le Conseil strictement pour épargner des sous, on sait qu'une commission royale coûte tout autant, sinon plus.

[*Texte*]

I'm always curious about what happens when one of your reports is tabled. I will go back to this infamous one that was not particularly liked by anyone, I gather, on the cost to Canadians of the separation. What kind of reaction did your council get to that from the Conservative government or from any members anywhere in the country? Were there any direct calls to you saying, you're wrong, we don't like this?

Ms Maxwell: You're right to point out the 28th review was one of the most controversial studies we published, but I could point to several others we published where, in the first day or so, the first reaction was negative rather than positive. I would like to correct the overall impression you have of this report because, as time went by and more people had a chance to read it, it became widely acknowledged, especially in Quebec, as being a very useful, serious, rational, objective piece of analysis of a range of issues that were very important to Canadians. If you had the chance to review the French press over the period of December, January, and February, you would have found many references to this document because it had in it the body of information that is very important to the economic side of the Constitution debate. It would be fair to say most of the critics of that report never read it, and the people who did read it, respected it.

Mr. Harvey Lazar (Deputy Chairman, Economic Council of Canada): If I could just add a comment, Mr. Chairman, the report was not on the costs of Quebec separatism. I think that's pretty important to put into the record. To know what the costs of Quebec separatism would be, we would have to follow or specify a whole series of political assumptions we felt unable to specify. If you look around the country and follow the debate, I think a lot agreed that when Pandora's box is opened, we don't know what's going to happen. We chose not to give credibility to a single number as being the correct number when the range of political possibility was very diversified. We specified the assumptions within which we worked and we quantified those. We also acknowledged there were many unquantifiable things. So the cost of Quebec separatism, in our view, is incalculable. It's unknowable.

Mrs. Marleau: Is it correct that your report was not on separation per se, but was more of an association?

Mr. Lazar: We looked at four different fiscal options, and we asked if the fiscal regime is changed, according to each of these four options plus the status quo, what the impact will be in an atmosphere of calm where this is the only change that takes place. We are quite aware there is emotion as well as reason that goes into a political process, so we created a base case, and I think the three of us would stand by it today.

[*Traduction*]

Je suis toujours curieuse de savoir ce qui se passe lorsque vous déposez un de vos rapports. Je pense ici à ce rapport tristement célèbre que personne n'a aimé, si mon souvenir est exact, sur le coût de la séparation du Québec. Comment ont réagi le gouvernement conservateur et les autres instances du pays au rapport de votre Conseil? Est-ce qu'il y a des gens qui vous ont téléphoné directement et qui vous ont dit: vous avez tort, votre rapport nous déplaît?

Mme Maxwell: Vous avez raison de dire que le 28e exposé a été l'une des études des plus controversées que nous ayons publiées, mais j'aimerais rappeler les quelques autres que nous avons publiées où, le premier jour ou un peu après, la première réaction a été plutôt négative que positive. Je tiens à corriger l'impression générale qu'on a de ce rapport parce que, après quelque temps et après que de nombreuses personnes ont eu l'occasion de le lire, le rapport a été tenu généralement, surtout au Québec, comme étant un texte d'analyse très utile, sérieux, logique et objectif sur une foule de questions qui sont très importantes pour les Canadiens. Si vous aviez eu la chance de lire la presse francophone en décembre, en janvier et en février, vous auriez constaté que ce document était cité très souvent parce qu'il contenait toutes sortes de renseignements qui sont très importants pour l'aspect économique du débat constitutionnel. Il y a lieu de dire que la plupart des personnes qui ont attaqué le rapport ne l'avaient jamais lu, et que les personnes qui l'avaient lu en respectaient la teneur.

M. Harvey Lazar (vice-président, Conseil économique du Canada): S'il m'est permis de faire une observation, monsieur le président, le rapport ne portait pas sur le coût de la séparation du Québec. Il est très important de le dire. Pour savoir ce qu'en coûterait la séparation du Québec, il aurait fallu se fonder sur toute une série d'hypothèses politiques que nous étions incapables de préciser. Il n'y avait qu'à suivre le débat qui a suivi dans tout le pays pour constater que bon nombre de gens étaient d'accord pour dire que lorsque vous ouvrez la boîte de Pandore, il n'y a pas moyen de savoir ce qui va arriver. Compte tenu des nombreux choix politiques qui s'offraient, nous avons choisi de ne pas accréditer de données particulières. Nous avons précisé les hypothèses à partir desquelles nous travaillions, et nous les avons quantifiées. Nous avons également admis que bon nombre de choses étaient inquantifiables. Donc, à notre avis, le coût de la séparation du Québec est incalculable. Il n'y a pas moyen de le savoir au juste.

Mme Marleau: Est-il juste de dire que votre rapport ne portait pas sur la séparation en soi, mais plutôt sur une forme d'association?

M. Lazar: Nous avons examiné quatre options financières différentes, et nous nous sommes demandé, si le régime financier était changé, selon chacune de ces quatre options plus le statu quo, quel serait l'impact de chaque changement dans une atmosphère de calme. Nous savons parfaitement que les émotions interviennent aussi bien que la raison dans le processus politique, et c'est pourquoi nous avons créé un scénario de référence, et nous sommes tous trois prêts à le défendre encore aujourd'hui.

[*Text*]

• 1555

Mrs. Marleau: I would like to give someone else a chance to question. I have many more questions if you want to let me go on, but...

The Chairman: Thank you. Mr. Langdon.

Mr. Langdon (Essex—Windsor): Thanks, Mr. Chairman. Let me say first as somebody who has not always agreed with the Economic Council—I can remember some strong disagreements with respect to your analysis of the likely impact of free trade, some disagreements with respect to the study you were just discussing, disagreements with respect to a number of studies you put forward—that I nevertheless think it's an absolute tragedy for this country to take a decision as has been taken in this budget to eliminate the independent research capacity on economic policy issues that the council represents.

It seems to me to be a classic case of the government trying to distract people from its own failures in the economic policy area by attacking institutions that have provided an independent voice and evaluation of policy views, not just from yourselves as professional economists but from a wide group of public members on your board. I mean, we talk in this country about public participation in policy-making, and yet we see here an institution that represented some of the best traditions of informed public policy participation, and what does the government do—it chops it.

I want to start out by expressing my regrets and by saying you have my considerable sympathy and also my great respect for the way in which you have responded to the attack that has taken place on you. I think it has been, as usual from the council, a tempered and responsible response, more so than I suspect I would have managed in your position.

I have some questions I would like to put to you, if I could. First, because I think this was a decision that was pulled out of the air without any forethought or serious consideration on the part of the government, I want to ask you if there were any discussions whatsoever before the budget with either the Minister of Finance or with officials from the Department of Finance to convey to either the minister or to his senior advisers an evaluation of what the council was doing. Did they come and talk with you at all about the kinds of projects you were engaged in?

Ms Maxwell: No, Mr. Langdon, there was no prior discussion that led me to think the future of the council was at stake in any way; therefore, I had no opportunity to discuss what options might be pursued.

Mr. Langdon: Has the Minister of Finance spoken with you about this question since tabling the budget?

Ms Maxwell: No.

[*Translation*]

Mme Marleau: J'aimerais donner à un autre la chance de poser des questions. J'ai encore beaucoup de questions si vous me permettez de les poser, mais...

Le président: Merci. Monsieur Langdon.

M. Langdon (Essex—Windsor): Merci, monsieur le président. Permettez-moi de dire d'abord que même si je n'ai pas toujours été d'accord avec le Conseil économique du Canada—je me rappelle avoir exprimé vivement mon désaccord avec votre analyse de l'impact probable du libre-échange, je n'étais pas d'accord avec certains aspects de l'étude que vous mentionniez il y a un instant, je n'étais pas d'accord avec un certain nombre d'études que vous avez publiées—mais je pense néanmoins que c'est une authentique tragédie pour notre pays que d'avoir décidé, dans le dernier budget, d'éliminer cet organisme indépendant chargé de conduire des recherches sur les questions de politique économique.

Il s'agit là pour moi d'un exemple classique d'un gouvernement tâchant de détourner l'attention des gens de ses propres échecs en matière de politique économique, et qui s'en prend à des institutions qui avaient les moyens d'évaluer de façon indépendante les politiques gouvernementales, et je ne parle pas que de vous en tant qu'économistes professionnels, je pense aussi à la représentativité considérable du public au sein de votre conseil. Oui, on parle en ce pays de la participation publique à l'élaboration des politiques, et dès qu'on a une institution qui représente certaines des meilleures traditions de la participation informée du public à l'élaboration des politiques, que fait le gouvernement? Il y met la hache.

Je commencerai par vous exprimer mes regrets et vous dire que vous avez toute ma sympathie, et je vous dirai aussi le grand respect que vous m'avez inspiré par la façon dont vous avez répondu aux attaques dont vous étiez l'objet. Comme d'habitude, votre Conseil a réagi de façon modérée et responsable, et beaucoup mieux que je ne l'aurais fait à votre place.

Avec votre permission, j'aimerais vous poser quelques questions. D'abord, comme je crois que cette décision a été faite de façon improvisée, sans égard pour l'avenir et sans examen sérieux de la part du gouvernement, j'aimerais savoir si vous avez rencontré à un moment quelconque avant le budget, ou bien le ministre des Finances ou des hauts fonctionnaires du ministère des Finances, pour dire au ministre ou à ses hauts conseillers ce que le Conseil faisait. Vous ont-ils rencontrée et vous ont-ils parlé des projets que vous aviez entrepris?

Mme Maxwell: Non, monsieur Langdon, il n'y a eu aucune discussion préalable qui m'aurait permis de penser que l'avenir du Conseil était compromis; en conséquence, je n'ai pas eu l'occasion de discuter avec eux des solutions de rechange que nous pourrions envisager.

M. Langdon: Le ministre des Finances vous a-t-il parlé de cette question depuis le dépôt de son budget?

Mme Maxwell: Non.

[*Texte*]

Mr. Langdon: Have you, at any stage, sought to speak with the minister or senior departmental officials about the decision?

Ms Maxwell: Well, the minister who has been placed in charge of the wind-down of the council is the Minister of Industry, Science and Technology, Mr. Wilson. So I have been having conversations with him about the future of the ongoing projects. But I have not had any discussions with the Department of Finance.

• 1600

Mr. Langdon: I wanted to ask you when it was that the Prime Minister of this country made a reference, quite a formal and large-scale reference, to the Economic Council of Canada. When exactly did that take place?

Ms Maxwell: In March 1991.

Mr. Langdon: So, in March 1991, government saw the Economic Council of Canada as so important an institution in this country that they would refer to you as one of the major subject areas on its economic agenda, and 11 months later they would announce a budget to get rid of you. Do you consider this to be consistent activity on the part of this government?

Ms Maxwell: Well, I can say, Mr. Langdon, the feedback I have had in general about the council's work has been positive, in the sense that people felt we were making a useful contribution. Clearly there was a lot of controversy around the 28th Annual Review, as we discussed a few moments ago. But there was no indication to me that this changed. . .the underlying opinion was that we needed an institution that could address the structural issues in an independent and careful way.

Clearly the idea behind the reference from the Prime Minister was to ask the council to play the role, in a sense, of a mini royal commission to look at this question of the impact of government on competitiveness. It was a job that could not be done inside the federal government, because it required looking at provincial and municipal activities as well as federal.

The Department of Finance had been actively involved with the council in discussing the terms of reference for that project. It was designed in such a way that it would bring business and labour and provinces and municipal government actively into the guidance of the project. Clearly the council was an organization that could take on that mandate because it had the research management capacity, and it had the credibility with all of the players on that particular issue.

Mr. Langdon: And the Prime Minister, in making this reference to you, clearly felt the council could carry this work forward. If I am not mistaken, the total amount allocated or promised to you was something in the order of $2.3 million.

Ms Maxwell: I think the total cost of the project is somewhat higher than that.

[*Traduction*]

M. Langdon: Avez-vous, à un moment quelconque, cherché à rencontrer le ministre ou ses hauts fonctionnaires pour discuter de la décision?

Mme Maxwell: Eh bien, le ministre qui a été nommé responsable de la fermeture du Conseil est le ministre de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie, M. Wilson. J'ai donc discuté avec lui du sort des projets en cours. Mais je n'ai discuté avec personne du ministère des Finances.

M. Langdon: Je voulais vous demander à quel moment le premier ministre du Canada a fait appel aux services du Conseil économique du Canada, d'une manière plutôt officielle et importante, il faut le reconnaître. Quand cela s'est-il produit exactement?

Mme Maxwell: En mars 1991.

M. Langdon: Donc, en mars 1991, le gouvernement considérait que le Conseil économique du Canada était une institution si importante qu'il a jugé bon de faire appel à ses services pour examiner l'un des principaux éléments de son programme économique, puis, 11 mois plus tard, il annonce son intention de se débarrasser du Conseil. Cela vous paraît-il logique?

Mme Maxwell: Monsieur Langdon, en général, les réactions au sujet du travail du Conseil ont toujours été positives, car on pense généralement que le Conseil apporte une contribution valable. De toute évidence, notre 28^{e} exposé annuel a beaucoup fait jaser, comme nous le disions tout à l'heure. Mais rien n'indiquait que cela modifiait l'opinion sous-jacente qui veut que nous avons besoin au Canada d'une institution qui puisse examiner les questions structurelles d'une manière indépendante et approfondie.

Il est clair que l'intention du premier ministre, en se référant ainsi au Conseil, était de lui faire un peu jouer le rôle d'une mini-commission royale d'enquête chargée d'examiner l'incidence des activités gouvernementales sur la compétitivité. Cette mission ne pouvait être confiée à un organisme du gouvernement fédéral, car il fallait examiner des activités sur le plan provincial et municipal en même temps que sur le plan fédéral.

Des fonctionnaires du ministère des Finances ont participé activement avec des gens du Conseil à la définition du mandat de ce projet. Dans sa conception, le projet devait permettre d'intéresser activement des gens du monde des affaires, du milieu du travail, des gouvernements provinciaux et des administrations municipales. Le Conseil était clairement un organisme qui pouvait mener à bien cette mission, car il possédait les ressources nécessaires pour gérer les recherches ainsi que la crédibilité nécessaire auprès de tous les groupes intéressés.

M. Langdon: Et le premier ministre, en vous confiant ce projet, croyait de toute évidence que le Conseil pouvait s'acquitter de cette tâche. Sauf erreur, la somme qui vous a été affectée ou que l'on vous a promise était de l'ordre de 2,3 millions de dollars.

Mme Maxwell: Je pense que le coût total du projet doit être un peu plus élevé que cela.

[*Text*]

Mr. Langdon: Is it?

Ms Maxwell: Just under $3 million, yes.

Mr. Langdon: Just under $3 million. Can I ask for a brief evaluation of how the project has gone forward in the past 11 months? Was there anything that would lead you to think that what had seemed an important, quite costly priority in terms of economic research on the part of the government 11 months ago should suddenly turn into something they wanted to kill the organization doing in February?

Ms Maxwell: Well, I can give you a status report in terms of where we are. The project—

Mr. Langdon: That's perhaps not quite what I'm looking for. I guess what I am asking is, did you run into problems with the government in this major study they were asking you to do?

Ms Maxwell: Well, they—

Mr. Langdon: Did they have difficulties with...? I'm sorry, I am interrupting, but did they have difficulties with any of the approaches you were taking?

Ms Maxwell: The way the project was structured was that after the agreement on the original terms of reference, we were basically left to get the job done. There are several federal officials who participate in the advisory committee. That advisory committee met in December. They were actively involved in the discussion at that time, and we got very useful input from it.

• 1605

There have also been a couple of technical meetings. Tomorrow, for example, we will be releasing the first document out of that project, which is a chart book on the public sector, basically just laying out for Canadians what the public sector is and how it has changed over time. We held a round-table on that document in the autumn, just to make sure we had it technically correct. Officials participated in that, along with people from provincial governments and so on.

So I would say the normal processes were being followed.

Mr. Langdon: Let me come back to this one more time, because I want to be absolutely sure. This government expressed strong confidence in you by giving this large project to you in March 1991. I want to be absolutely certain they did not at any stage between then and February express basic criticisms of the way in which you were carrying that project forward.

Ms Maxwell: No, there were no criticisms of the way we were conducting the research.

Mr. Langdon: And no criticisms of the management or anything else?

Ms Maxwell: Not that I am aware of.

Mr. Langdon: I want to refer to an analysis of this decision, which came out on March 2 in an editorial in *The Financial Times* entitled "Death of a Think-Tank". The beginning of it reads:

[*Translation*]

M. Langdon: Ah oui?

Mme Maxwell: Oui, un peu moins de 3 millions de dollars.

M. Langdon: Un peu moins de 3 millions de dollars. Pouvez-vous me dire un peu comment le projet a progressé au cours des 11 derniers mois? Est-il arrivé quoi que ce soit qui ait pu vous laisser penser qu'une priorité aussi coûteuse en matière de recherche économique, qui paraissait si importante pour le gouvernement il y a 11 mois, risquerait soudainement d'aboutir à l'élimination du Conseil en février?

Mme Maxwell: Je peux vous dire un peu où nous en sommes. Le projet...

M. Langdon: Ce n'est peut-être pas vraiment ce que je cherche à savoir. Avez-vous eu des difficultés quelconques avec le gouvernement dans le contexte de cette étude importante qu'il vous demandait d'effectuer?

Mme Maxwell: Ils ont...

M. Langdon: Le gouvernement a-t-il...? Je m'excuse si je vous interromps, mais le gouvernement a-t-il remis en question la façon dont vous entendiez aborder le projet?

Mme Maxwell: En réalité, après nous être entendus sur le mandat à réaliser, nous avions toute liberté de procéder comme nous l'entendions, en quelque sorte. Il y a plusieurs fonctionnaires du gouvernement fédéral qui siègent au comité consultatif. Ce comité s'est réuni en décembre. Les fonctionnaires ont participé activement aux discussions à ce moment-là, et les résultats ont été fort utiles.

Il y a aussi eu une ou deux réunions à caractère technique. Demain, par exemple, nous devons publier le premier document issu de ce projet. Il s'agit d'un recueil de tableaux sur le secteur public, qui donnent aux Canadiens une idée de ce qu'est le secteur public ainsi que de son évolution. Nous avons eu une table ronde au sujet de ce document, à l'automne, pour nous assurer que tout était correct sur le plan technique. Des fonctionnaires du gouvernement fédéral ont participé à cette table ronde, ainsi que des gens des gouvernements provinciaux, etc.

Je dirais donc que le projet se déroulait de la manière habituelle.

M. Langdon: Permettez-moi de revenir à la charge, encore une fois, car je tiens absolument à m'assurer d'avoir bien compris. En mars 1991, le présent gouvernement a exprimé sa très grande confiance en vous en vous confiant ce projet important. Je veux être absolument certain qu'à un moment ou à un autre, entre mars 1991 et février 1992, qu'il n'a critiqué d'aucune façon la manière dont vous meniez le projet.

Mme Maxwell: Non, notre façon de mener la recherche n'a fait l'objet d'aucune critique.

M. Langdon: Ni la gestion du projet ou quoi que ce soit d'autre?

Mme Maxwell: Pas à ma connaissance, non.

M. Langdon: Dans le *Financial Times* du 2 mars dernier, l'éditorial était intitulé «Death of a Think-Tank» («Mort d'un groupe de réflexion»). L'éditorial en question commence ainsi:

[*Texte*]

First we'll kill all the economists, swore Don Mazankowski. So the least economically literate finance minister that Ottawa has seen lowered the boom on the Economic Council of Canada.

Do you think that might have been a relatively accurate view of what was taking place; that because we had a finance minister who had no background in economics and did not understand what economic research was about, he felt it made sense to kill an institution that had had such confidence expressed in it by the government just 11 months previously?

Ms Maxwell: I could not speculate about what the reasons were for the finance minister to make that decision. All I know is what I read in the budget itself, which was that this was part of a streamlining excerise.

Mr. Langdon: Did the Minister of Finance at any stage have contact with the Economic Council in the sense of participating in any of the events or conferences or seminars you carry forward as an institution?

Ms Maxwell: No, this finance minister had not participated in any of our meetings or conferences or anything of that sort. I had met with him several times to brief him on the results of particular documents we were releasing, just as I normally do with ministers and Members of Parliament in advance of the release of a document. At that time we had, I thought, a good discussion of the particular issues on which I was briefing him.

Mr. Langdon: Did you in your relations with previous finance ministers find more active engagement or involvement in any of the activities of the council?

Ms Maxwell: Certainly that's something that tended to vary not only with who was the minister but also with what the agenda of the council was. That had varied over the years.

• 1610

As you know, when we're doing work on labour markets, we tend to brief the Minister of Employment and Immigration and the Minister of Labour, whereas if we're doing work that's more pertinent to the mandate of the ministry of finance, we would brief that minister. The Hon. Michael Wilson, while he was finance minister, did take quite an interest in the work of the council and frequently asked for briefings so he could be up to date on the work.

Mr. Langdon: The briefings that took place with Mr. Mazankowski: did he request those, or did you request the possibility of—

Ms Maxwell: No, I initiated them.

Mr. Langdon: So in fact the present Minister of Finance has never initiated a briefing with the council.

Ms Maxwell: No.

[*Traduction*]

«Nous allons tout d'abord commencer par tuer tous les économistes», s'est juré Don Mazankowski. C'est donc ainsi que le ministre des Finances le moins compétent en matière économique que l'on ait connu à Ottawa a laissé tomber le couperet sur le Conseil économique du Canada.

Est-ce une interprétation assez juste de ce qui s'est passé, selon vous? Parce que nous avions un ministre des Finances qui n'avait aucune compétence en économie et qui ne comprenait pas l'utilité de la recherche en matière économique, il a cru qu'il était logique d'éliminer une institution envers laquelle le gouvernement avait exprimé une grande confiance à peine 11 mois plus tôt.

Mme Maxwell: Je ne peux pas présumer des raisons qui ont incité le ministre des Finances à prendre une telle décision. Tout ce que je sais, c'est que j'ai lu dans le budget qu'il s'agissait d'une décision qui s'inscrivait dans un exercice de rationalisation.

M. Langdon: Le ministre des Finances, à un moment ou à un autre, a-t-il communiqué avec le Conseil économique afin de participer à l'un des séminaires ou des conférences que vous organisez?

Mme Maxwell: Non, ce ministre des Finances n'a jamais participé à aucune de nos réunions ou conférences. Je l'ai rencontré à plusieurs reprises pour lui faire un résumé des conclusions de certains documents que nous allions publier, tout comme je le fais habituellement avec d'autres ministres et députés avant la publication d'un document. À ce moment-là, je pensais que nous avions eu une bonne discussion sur les questions particulières que je lui exposais.

M. Langdon: Les ministres des Finances précédents ont-ils participé de plus près aux activités du Conseil, selon vous?

Mme Maxwell: Leur participation a plutôt eu tendance à varier, non seulement selon le ministre, mais aussi selon les questions abordées dans le programme du Conseil. Leur participation a plutôt varié au fil des ans.

Comme vous le savez, quand nous effectuons des analyses du marché du travail, nous informons des résultats le ministre de l'Emploi et de l'Immigration ainsi que le ministre du Travail, et quand nos activités concernent davantage le mandat du ministre des Finances, c'est lui que nous informons. L'hon. Michael Wilson, quand il était ministre des Finances, s'intéressait de très près au travail du Conseil et nous a souvent demandé des séances d'information de manière à savoir où nous en étions.

M. Langdon: Et les séances que vous avez eues avec M. Mazankowski, est-ce lui qui les a demandées, ou vous qui les avez. . .

Mme Maxwell: Non, c'est moi qui les ai offertes à M. Mazankowski.

M. Langdon: Donc, en réalité, l'actuel ministre des Finances n'a jamais demandé au Conseil une séance d'information à son intention.

Mme Maxwell: Non.

[*Text*]

Mr. Langdon: You say the previous Minister of Finance frequently initiated such briefings. Could you give me a rough sense of what that means?

Ms Maxwell: A lot would depend on the rhythm of the work at the council, but certainly I would meet with him several times a year.

Mr. Langdon: At his request.

Ms Maxwell: It was agreed that I should meet with him at regular intervals so he would be up to date.

Mr. Langdon: Were there particular times when he made special initiatives to establish such briefings?

You suggested a number of briefings had been initiated by him previously. I'm trying to get at the distinction between that and the situation with Mr. Mazankowski.

Ms Maxwell: It's important to point out here that the concept for the reference from the Prime Minister came out of discussions with Michael Wilson when he was the Minister of Finance. I met with him at regular intervals during the period we were discussing the terms of reference for that project. But also it was agreed that when I had work that was well developed and ready to publish, he wanted to be briefed on it, anticipating perhaps that he would get questions in Question Period and that sort of thing when it was released.

Mr. Langdon: At different times the Fraser Institute has received a considerable amount of money from this government in contracts to carry out research. Are you aware of some of the studies they've carried out?

Ms Maxwell: They were responsible for that major study on the service sector conducted in the mid-1980s. I believe a fair proportion of that was paid for with federal funds.

Mr. Langdon: That's right. Would you say the Fraser Institute is the kind of independent—

The Chairman: They're independent thinkers.

Mr. Langdon: —ideologically unengaged institution the Economic Council was set up to be?

Ms Maxwell: No, I don't think the Fraser Institute makes any pretense of that. They see their mandate as being to promote the ideas of a small "c" conservative view of economics. They do publish some excellent work, but it is all filtered through that particular view of the world. Therefore, if you want to establish a particular view of the world, a particular image, which is a useful contribution to the public debate but would not in any way substitute for what the council has tried to do, which is to stay away from ideology and focus very much on the development of a new body of knowledge in particular areas...

Mr. Langdon: The studies you have indicated are in need of new "homes", as you put it...I was struck by the importance of some of these studies from an economic policy perspective: our commercial relations with the Pacific rim,

[*Translation*]

M. Langdon: Vous dites que le ministre des Finances précédent a souvent demandé des séances d'information. Pouvez-vous me donner une idée de ce que cela signifie?

Mme Maxwell: Cela dépendait en grande partie de l'avancement du travail au Conseil, mais je le voyais plusieurs fois par année.

M. Langdon: À sa demande.

Mme Maxwell: Il était entendu que nous nous rencontrions à intervalles réguliers de manière à ce qu'il soit au courant de l'avancement des travaux.

M. Langdon: Vous a-t-il déjà demandé expressément de telles séances d'information?

Vous nous avez dit que de nombreuses séances ont été organisées par lui. J'essaie de voir un peu la différence entre le mode de fonctionnement de M. Wilson et celui de M. Mazankowski.

Mme Maxwell: Il est important de faire remarquer que le fait que le premier ministre ait songé à nous pour effectuer ce projet est ressorti de discussions avec Michael Wilson, quand il était ministre des Finances. Je l'ai rencontré à intervalles réguliers au moment où nous discutions des objectifs de ce projet. Mais, parallèlement à cela, il était entendu que lorsque j'aurais des documents suffisamment avancés, prêts à être publiés, nous nous rencontrerions. Il prévoyait probablement que des questions lui seraient posées à la Chambre après la publication des documents.

M. Langdon: L'Institut Fraser a reçu d'autres fois des sommes considérables de la part du gouvernement pour effectuer certaines recherches. Êtes-vous au courant de certaines études qu'a réalisées l'Institut Fraser?

Mme Maxwell: L'Institut Fraser s'est vu confier la responsabilité de la grande étude qui a été réalisée sur le secteur des services au milieu des années 80. Je pense qu'une bonne partie de ces études a été payée par les contribuables canadiens.

M. Langdon: En effet. Diriez-vous que l'Institut Fraser est le genre d'institution indépendante...

Le président: Ces penseurs sont indépendants.

M. Langdon: ... sur le plan idéologique, un peu à l'image du Conseil économique?

Mme Maxwell: Non, je ne pense pas que l'Institut Fraser ait cette prétention. Son mandat est de promouvoir les idées s'accordant avec une vue conservatrice de l'économie, avec un petit «c». Il publie d'excellents ouvrages, mais qui sont tous teintés de cette vue particulière du monde. Par conséquent, si l'on veut établir une vue particulière du monde, en donner une image particulière, qui peut être utile au débat public, mais qui ne saura en aucun cas équivaloir à ce que le Conseil a tenté de faire, c'est-à-dire de tenir ses distances par rapport à une idéologie précise pour insister davantage sur l'acquisition d'une nouvelle connaissance dans des domaines particuliers...

M. Langdon: Les études que vous avez mentionnées sont en quête d'un nouvel organisme d'accueil, comme vous l'avez dit... J'ai été particulièrement étonné de l'importance de certaines de ces études, du point de vue de la politique

[*Texte*]

cost efficiency of the Canadian health service, the whole question of industrial adaptation, the whole question of human resource management. How important do you think these studies are as contributions to the problems Canada faces in the 1990s?

• 1615

Ms Maxwell: Well, I think they are very important. I think particularly the health care study is one that is big, risky, pathbreaking; it's pioneering work and it is work nobody else was in a position to undertake. In fact, in the process of developing the terms of reference for that study, we have reviewed the reports of royal commissions and task forces commissioned by, I think, virtually all 10 of the provinces, and in every one of those reports—virtually—there is a recommendation that we need to look at cost effectiveness.

The difficulty of doing that is you have to look at the outcomes from health care, and at the moment we look only at inputs to the system. That's why it is pathbreaking work. It is pathbreaking in the sense that you have to somehow achieve a way of measuring outcomes and then you have to have a way of linking inputs to ouputs. We don't pretend that this project will be the final answer on that issue, but we think we can... We have devised a research design that will permit Canadians to begin to get a handle on those issues.

The whole objective here is to create the kind of framework the provincial governments can use to develop a more rational process for improving the cost effectiveness of the health care system; controlling the cost while maintaining quality is basically what we are all aiming for.

A measure of the need for the project is that we have partnerships or actual funding from a large number of the provincial governments, and we also have financial support from organizations like the Canadian Medical Association and participation by the Canadian Hospital Association and the Nurses Association, and by firms in the private sector who are directly associated with health care.

All of these people were prepared to sit around the same table and talk about these issues because they believe the council, being at arm's length, was the organization that could get that work done and produce credible results that could then be used to build up further research, but also to help guide decision-making at the provincial level.

Mr. Langdon: You mentioned you had some concerns about the transitional financing necessary for these projects. How real is the threat that these projects will not be carried forward because of some of these uncertainties?

[*Traduction*]

économique: nos relations commerciales avec les pays du bassin du Pacifique, l'efficience des services de soins de santé au Canada, l'adaptation industrielle et toute la question de la gestion des ressources humaines. Dans quelle mesure ces études peuvent-elles contribuer à régler les problèmes auxquels le Canada devra faire face au cours des années 90?

Mme Maxwell: Je pense qu'elles peuvent être extrêmement utiles. L'étude sur les soins de santé, notamment, est une étude importante, risquée, qui sort des sentiers battus; c'est un travail de défrichage qu'aucun autre organisme ne pouvait entreprendre. En fait, en élaborant les objectifs de cette étude, nous avons examiné les rapports de commissions royales d'enquête et de groupes d'étude qui ont été créés par presque toutes les provinces, et dans chacun de ces rapports—ou presque—il y a une recommandation qui veut que l'on examine la question de l'efficacité du système par rapport à ses coûts.

La difficulté, dans une telle étude, c'est qu'il faut considérer les résultats que donne le système de santé et, à l'heure actuelle, il n'y a que les intrants qui sont considérés. C'est pour cette raison que je dis qu'il s'agit d'un travail de pionnier. C'est du travail de pionnier parce qu'il faut trouver le moyen de mesurer les résultats et de les mettre ensuite en rapport avec les intrants. Nous ne prétendons pas que ce projet donnera toutes les réponses à toutes les questions, mais nous pensons pouvoir... Nous avons élaboré une méthode de recherche qui permettra aux Canadiens de commencer à comprendre un peu mieux toutes ces questions.

L'objectif que nous visons est de créer un cadre général que les gouvernements provinciaux pourront utiliser pour se doter de processus plus rationnels visant à améliorer l'efficacité du régime de soins de santé par rapport à ses coûts; l'objectif que nous visons tous est de contrôler les coûts tout en maintenant la qualité.

La nécessité du projet se vérifie au partenariat que nous avons établi avec un grand nombre de gouvernements provinciaux, ou au financement que nous recevons de leur part, et nous bénéficions aussi de l'appui financier d'organismes comme l'Association médicale canadienne et de la participation de l'Association des hôpitaux du Canada et de l'Association des infirmières et des infirmiers, ainsi que de sociétés du secteur privé qui oeuvrent directement dans le domaine de la santé.

Toutes ces personnes étaient disposées à s'asseoir autour d'une même table et à discuter de ces questions, car elles croyaient que le Conseil, en tant qu'institution indépendante, était le seul organisme qui pouvait mener à bien cette tâche et produire des résultats crédibles sur lesquels on pourrait ensuite se fonder pour pousser plus loin la recherche, mais aussi pour aider à la prise des décisions sur le plan provincial.

M. Langdon: Vous avez mentionné certaines inquiétudes que vous nourrissez au sujet du financement de transition nécessaire à la poursuite de ces projets. Dans quelle mesure ces projets risquent-ils d'être abandonnés pour ces raisons?

[*Text*]

There must come a stage at which—if I were at the Economic Council now, I would certainly be dusting off my c.v. and sending it around to other places. These are very skilled people who have been gathered together at the council. They are likely to leave very soon to easily find other positions with some of the American think-tanks you mentioned in your earlier comments.

How soon does a commitment have to come from the government that this transitional money will be available before it really becomes clear that these projects will start to disintegrate?

Ms Maxwell: I can't give you a precise timing. I can tell you, even in the past five weeks, it has been very difficult to hold morale together and to make people believe they do potentially have a future if they are working on that project. But the stress is very real on all of these people and, at a certain point, I am quite concerned we will begin to lose some of the really valuable technical people who have been carefully pulled together to make this project a reality.

• 1620

The other concern is that if we don't find a home that is credible, that is independent and where the sponsors, the funders whom I've just mentioned, and the partners are sure this work can be completed successfully, then they're likely to pull their money out. I mean, we've been in touch with them and they've given us very clearly time to re-organize and re-group, but they will review whatever result comes out of this in a very rigorous way before they'll continue to be contributors to the project. So there are risks on the team side, there are risks in terms of the external funding. Even if you had both of those things together, I think it will be very important to find a home where you have the environment in which this kind of research can carry on. That means an appropriate management structure, good support systems, obviously the right kind of library and computer facilities, but also just an environment where there is not a lot of interference from outside and where the very carefully constructed research design will be allowed to bear fruit.

Mr. Langdon: Just a last question, if I could, Mr. Chairman. I must say listening to you and looking at some of the projects that you're carrying forward, looking at the whole set of institutions that have been attacked in this past budget, looking at the government's present standing in the opinion polls and the continuation of that standing for many months, it seems to me that what you have here is a government that has come to the conclusion it's not going to be re-elected and has engaged in a kind of scorched-earth policy, trying to see to it that institutions that will be important for the future of this country, but which could be some kind of threat to the Conservative ideology that some of these ministers profess...

[*Translation*]

Si j'étais au Conseil économique, aujourd'hui, je commencerais sûrement à songer à dépoussiérer mon curriculum vitae et à l'envoyer un peu partout. Le Conseil a embauché des gens très compétents. Ces gens risquent très bientôt de partir occuper d'autres postes qu'ils auront dénichés facilement auprès de certains des groupes de recherche américains que vous vous avez mentionnés au début.

À quel moment le gouvernement devrait-il avoir donné la garantie que ces sommes seront débloquées avant qu'il ne soit vraiment trop tard et que ces projets commencent à se désintégrer?

Mme Maxwell: Je ne peux pas vous donner une réponse précise. Je peux toutefois vous dire qu'au cours des cinq dernières semaines, il a été on ne peut plus difficile de maintenir le moral et de convaincre les gens qu'ils peuvent encore espérer conserver leur emploi s'ils travaillent sur ce projet. Mais la tension est bien réelle, pour toutes ces personnes et, à un certain moment, je crains que nous ne commencions à perdre quelques-uns des experts qui ont été réunis avec soin pour réaliser ce projet.

Mon autre inquiétude, c'est que si nous ne parvenons pas à trouver un autre groupe crédible, indépendant, les partenaires, les groupes qui contribuent au financement du projet, que je viens tout juste de mentionner, s'il ne sont pas persuadés que la tâche peut être menée à bonne fin, risquent de fermer le robinet. Nous avons communiqué avec eux, et ils nous ont accordé le temps pour nous réorganiser, mais ils vont sûrement examiner de près toutes les conclusions qui ressortiront du projet avant de décider s'ils continueront à y contribuer financièrement. Il y a donc des risques pour ce qui est de l'équipe ainsi que sur le plan du financement. Et même si l'on réussit à régler ces deux problèmes, je pense qu'il sera très important de trouver un nouveau groupe dont l'environnement permettra de poursuivre des recherches de ce genre. Cela signifie une structure administrative appropriée, de bons systèmes de soutien, évidemment, une bibliothèque et des systèmes informatiques adéquats, mais aussi, un milieu protégé en grande partie de l'influence de l'extérieur et où l'attitude à l'égard de la recherche, élaborée très minutieusement, pourra porter fruit.

M. Langdon: Une dernière question, monsieur le président, si vous me le permettez. En vous écoutant, et en considérant certains des projets que vous avez entrepris, toutes les institutions qui ont été éliminées dans le dernier budget, le degré de popularité de l'actuel gouvernement dans les sondages d'opinion, qui ne change pas depuis de nombreux mois, je ne peux m'empêcher d'en arriver à la conclusion que nous avons là un gouvernement qui sait qu'il ne sera pas réélu et qui a entrepris une campagne d'épuration, en s'attaquant aux institutions qui seront importantes pour l'avenir de notre pays, mais qui pourraient représenter une menace pour l'idéologie conservatrice que certains de ses ministres professent...

[*Texte*]

It seems to me that what we see in the budget is a conscious attempt to strip these institutions away, destroy them, and see to it that whoever forms the next government in this country will face the extreme difficulty of trying to rebuild or resurrect important institutions to do research and provide advice in the area of economic policy, science policy, legal reform or any of the set of institutions that have been attacked.

I guess you're at the stage at which it's probably possible for you to answer a question like that without a threat to your institution. There is, of course, the threat to the funds you need for your transitional activities. Do you think there is some effort on the part of this government to carry forward an elimination of institutions that will be important to a future government? Or do you feel that this is simply a case of shortsighted political gesturing that is being put into place?

Ms Maxwell: As I've said earlier, Mr. Langdon, I regret the decision very much and I think there is a gap there that will have to be filled either by creating a new federal institution at some future date or possibly by creating a non-profit organization that exists somewhere more detached perhaps from government, but nonetheless with participation by federal and provincial governments. That's not for me to explore at this stage in the game because my mandate is to wind this one down.

Mr. Langdon: Do most other countries in the world have an institution like the Economic Council?

• 1625

Ms Maxwell: Most of the G-7 countries have institutions of research or of consensus. There's quite a wide variety of ways to organize. Sometimes the consensus and the research are in the same organization and sometimes they're separate. In the United States most of the research organizations that exist are privately funded and are outside government. They don't have the consensus function in the United States. If you look at Japan, you have the Economic Planning Agency, which does a lot of in-depth work on structural issues, and that is funded by government. So there are many models out there.

I think what we will have to do now, in Canada, is look at all of those models and decide which one is going to be the appropriate one for whatever emerges, whether it's a shift in focus of an existing institution in the private sector or the creation of something new. But there's no question in my mind that this kind of original work needs to be done in Canada.

Mr. Langdon: So certainly you're telling us that the government is trying to kill the Economic Council. It's quite possible that something like it will be kept alive under other auspices until this present period is over.

[*Traduction*]

Le dernier budget m'apparaît comme un effort concerté pour éliminer ces institutions, les détruire et faire en sorte que le parti qui formera le prochain gouvernement canadien ait à faire face à l'extrême difficulté de rétablir ou de ressusciter des institutions importantes ayant pour mission de faire de la recherche et de fournir des conseils dans les domaines de la politique économique, de la politique scientifique, de la réforme du droit, ou quelque autre institution ayant subi les attaques du présent gouvernement.

Vous êtes probablement aujourd'hui en mesure de répondre à une question comme celle-là sans que cela menace votre institution. Vous devez encore toutefois, évidemment, protéger les fonds dont vous avez besoin pour achever vos activités en cours. Pensez-vous que l'actuel gouvernement cherche à éliminer des institutions qui seront importantes pour un gouvernement futur? Avez-vous plutôt l'impression que nous sommes tout simplement devant un cas de courte vue politique?

Mme Maxwell: Comme je l'ai dit plus tôt, monsieur Langdon, je regrette énormément la décision qui a été prise, et je pense qu'il y a un vide qu'il faudra combler, soit en créant une nouvelle institution fédérale dans un avenir plus ou moins rapproché, soit en établissant un organisme à but non lucratif qui sera peut-être un peu plus détaché du gouvernement, mais auquel les gouvernements fédéral et provinciaux participeront néanmoins. Mais je n'ai pas à me prononcer là-dessus, à cette étape-ci, car mon mandat consiste actuellement à mettre un terme aux activités du Conseil.

M. Langdon: La plupart des autres pays du monde ont-ils une institution comme le Conseil économique?

Mme Maxwell: La majorité des pays du G-7 possède des institutions de recherche ou des institutions qui ont pour mission d'établir des consensus. L'organisation de ces institutions varie considérablement. Parfois, les deux activités, celle de la recherche et celle de l'établissement de consensus, se retrouvent dans le même organisme, et parfois, elles sont distinctes. Aux États-Unis, la plupart des organismes de recherche sont financés par le secteur privé et ne relèvent pas du gouvernement. Il n'existe pas de groupe chargé d'établir des consensus aux États-Unis. Au Japon, il y a l'Agence de planification économique, qui fait beaucoup de recherche approfondie sur des questions structurelles, et qui est financée par le gouvernement. Il existe donc de nombreux modèles d'organisations.

Au Canada, nous allons maintenant devoir examiner tous ces modèles et décider de celui qui permettra de réagir le mieux à toutes les situations, que ce soit en modifiant le mandat de l'institution existante du secteur privé ou en créant un nouvel organisme. Mais il ne fait absolument aucun doute que ce genre de travail original doit se faire quelque part au Canada.

M. Langdon: Vous êtes donc en train de nous dire que le gouvernement tente de tuer le Conseil économique. Il est possible que l'on maintienne ce genre d'activité sous d'autres auspices jusqu'à la fin de la présente période.

[*Text*]

Ms Maxwell: It may take some time for something new to emerge, but I think there are quite a few Canadians out there who are beginning to think at this stage about what will be needed to replace the concil.

Mr. Langdon: I wish you luck with that process.

Ms Maxwell: Thank you.

Mr. Redway: I just have a couple of questions, Ms Maxwell. One relates to the question of whether, in your opinion, there is or was any duplication within government with respect to bodies similar to your own and with mandates that perhaps overlapped to some extent. I cite, for example, the Canadian Labour Market and Productivity Centre. Would they have a mandate that in some way—not fully of course, but to some extent—overlaps with your own mandate?

Ms Maxwell: No, I don't think so, Mr. Redway. I don't think I would say there was any duplication there. It is an organization that the council has worked with in both a formal and an informal way, mostly an informal way, in the past. The primary mandate of the Canadian Labour Market and Productivity Centre is to be a consensus-building organization between business and labour. The CLMPC has used a great deal of the council's basic research to feed its own activities, but it is an organization that focuses on process and not on research. You can think of the Economic Council as being the hub of a network of organizations where we were generating some of the ideas, the common data base, that could be trusted by business, by labour, by social advocacy groups, by governments and so on, and then organizations such as the CLMPC or the Canadian Labour Force Development Board or social advocacy groups, etc., were all in a position to draw on that and interpret it in a way that enabled them to meet their mandates.

Mr. Redway: So the Canadian Labour Market and Productivity Centre didn't do or doesn't do any of its own research. It relies on your research, does it?

Ms Maxwell: Not only on the council's research; I don't want to pretend that. I mean it does contract out research when it's seeking specific information that is not available. It makes use of work that we at the council do. It makes use of work that comes from the universities. The director of research of the CLMPC, though, has been in regular contact with council researchers. We've often shaped the design of a research project knowing that would help to respond to concerns or needs that the CLMPC had.

• 1630

Mr. Redway: Another question I wanted to ask related to the question of the recommendations over the years that have been made by the Economic Council—it's been in existence since 1963, as I understand it. Obviously, there have been a great many reports made, a great many recommendations to government. Have you ever analysed to what extent governments have adopted your recommendations and put them into effect, and if so, can you give us some sort of idea on that as to what your batting average is?

[*Translation*]

Mme Maxwell: Il faudra peut-être attendre un certain temps avant qu'une nouvelle idée n'émerge, mais je pense qu'il y a un certain nombre de Canadiens qui ont commencé à réfléchir à la façon de remplacer le Conseil.

M. Langdon: Je vous souhaite bonne chance.

Mme Maxwell: Merci.

M. Redway: J'ai seulement une ou deux questions à vous poser, madame Maxwell. Selon vous, y avait-il au sein du gouvernement quelques organismes analogues au vôtre dont les mandats faisaient peut-être double emploi dans une certaine mesure? Par exemple, je pense au Centre canadien du marché du travail et de la productivité. Le mandat de ce Centre ne fait-il pas double emploi—pas complètement, évidemment, mais en partie—avec le vôtre?

Mme Maxwell: Non, je ne le pense pas, monsieur Redway. Je ne pense pas que les mandats de ces deux organismes font double emploi. Nous avons d'ailleurs travaillé par le passé avec le Centre, tant d'une manière formelle qu'informelle, mais surtout d'une manière informelle. Le premier mandat du Centre canadien du marché du travail et de la productivité est d'établir des consensus entre l'entreprise et les travailleurs. Le CCMTP s'est beaucoup servi des conclusions des recherches du Conseil dans le contexte de ses activités, mais c'est un organisme qui s'intéresse avant tout au processus et non pas à la recherche. On peut considérer le Conseil économique un peu comme la plaque tournante d'un réseau d'organismes, où nous produirions certaines des idées, les renseignements communs auxquels pourraient se fier les entreprises, les travailleurs, les groupes militant en faveur de l'avancement social, les gouvernements, etc., des organismes comme le CCMTP, la Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'oeuvre, etc., pour s'acquitter de leur mandat.

M. Redway: Donc, le Centre canadien du marché du travail et de la productivité ne fait pas ses propres recherches. Il utilise les résultats des vôtres, n'est-ce pas?

Mme Maxwell: Non, pas uniquement les résultats des recherches du Conseil; je n'irai pas jusqu'à dire cela. Il commande des recherches lorsqu'il veut obtenir des renseignements particuliers qui ne sont pas disponibles. Il utilise les renseignements qui ont été colligés par le Conseil. Il puise aussi dans des travaux qui ont été effectués par des universités. Le directeur de la recherche du CCMTP a toutefois communiqué régulièrement avec des chercheurs du Conseil. Il est souvent arrivé, au cours de la structuration d'un projet de recherche, que nous fassions en sorte que le projet satisfasse à certains besoins du CCMTP.

M. Redway: Mon autre question porte sur les recommandations qu'a formulées le Conseil économique au fil des ans—la création du Conseil remonte à 1963, je pense. Évidemment, le Conseil a produit un très grand nombre de rapports et a fait un très grand nombre de recommandations au gouvernement. Avez-vous déjà cherché à déterminer dans quelle mesure les gouvernements ont suivi les recommandations du Conseil et, le cas échéant, pouvez-vous nous dire un peu ce qu'il en est?

[*Texte*]

Ms Maxwell: Well, I would be glad to give you some examples of the influence of the council over the years, but let me start by being modest in what I'm saying, because when a government makes a decision, it doesn't write a footnote to say, we'd like to thank the following organizations for having generated these ideas.

Mr. Redway: But you probably keep a score card.

Ms Maxwell: Well, one tries to note one's successes, yes. I think also it's important to bear in mind that because the council operates in the research domain, sometimes the process by which the ideas get transmitted and put in place will be through intermediaries—chambers of commerce or labour unions or social advocacy groups or groups like the CLMPC may actually be the people who will pick up on the ideas and make sure they get imprinted on a government's agenda.

I will just give you a few examples of areas in which the council has had influence over time. Dating back to the 1960s, the work the council did on poverty and on education had an enormous impact on the thinking of Canadians and on the work that was put in place. Also, a seminal piece was done at that time on competition policy. It took 17 years, but the Competition Act that was implemented in the 1980s was in fact very clearly a direct descendant of the ideas that were in a 1960s council report.

At the beginning of the 1980s there was a very influential piece of work, a big body of work, done by the council on regulation, which made the important distinction between economic regulation and social regulation and provided governments with a framework that did have an influence on much of the regulatory reform that took place in the 1980s.

Turning now to the more recent period when I've been associated with the council, I think it's fair to say we've had an impact on decisions that had to do with the design of labour market policies, because we've argued quite strenuously that we spend too much on just replacing income through UI and not enough on active labour market programs that help people to qualify for better jobs.

We've done work on industrial policy and giving insights about why the productivity slowdown has occurred. We've documented, for the first time in Canada, the important process of the entry and exit of firms and pointed out there's a tremendous dynamic out there in the private sector.

The work we did on the GST, I think, had an impact on the—we supported the notion of the GST, but we argued strongly that the rate should be reduced from 9%, as originally proposed, to 7%, and did the analytical work that supported that.

[*Traduction*]

Mme Maxwell: Je vais vous donner volontiers quelques exemples de l'influence qu'a exercée le Conseil par le passé, mais je voudrais quand même demeurer modeste, car lorsqu'un gouvernement prend une décision, il n'ajoute pas toujours une note dans laquelle il dit qu'il remercie les organismes suivants pour avoir généré ces idées.

M. Redway: Mais vous avez probablement fait le compte à un moment ou à un autre.

Mme Maxwell: Oui, on essaie toujours de noter ses réussites quelque part. Il est aussi important de souligner que parce que le Conseil oeuvre dans le domaine de la recherche, il arrive parfois que les idées soient transmises et mises à exécution par des intermédiaires—chambres de commerce, syndicats, groupes militant en faveur de l'avancement social, groupes comme le CCMTP—qui relèvent les idées et qui font en sorte qu'elles fassent partie du programme du gouvernement.

Je vais seulement vous donner quelques exemples de domaines où le Conseil a eu une certaine influence par le passé. Au cours des années 60, les recherches que le Conseil a effectuées sur la pauvreté et l'éducation ont eu une incidence énorme sur l'opinion des Canadiens et sur les programmes qui ont été instaurés. Le Conseil a aussi réalisé à cette époque des recherches sur la politique de la concurrence. Il a fallu attendre 17 ans, mais la Loi sur la concurrence qui est entrée en vigueur au cours des années 80 s'inspirait très nettement des idées qui étaient émises dans le rapport produit par le Conseil dans les années 60.

Au début des années 80, le Conseil a effectué des recherches très importantes en matière de réglementation, recherches qui ont eu beaucoup d'influence, et dans lesquelles on établissait la distinction importante qui existe entre l'argumentation en matière économique et la réglementation en matière sociale, et qui fournissaient au gouvernement un cadre qui a influé sur une grande partie de la réforme de la réglementation qui a eu lieu au cours des années 80.

Au cours de la période plus récente, pendant laquelle je travaillais pour le Conseil, je pense qu'il est juste de dire que nous avons eu une certaine influence sur les décisions qui ont été prises à l'égard des politiques relatives au marché du travail, car nous avons soutenu, avec beaucoup d'ardeur, que nous consacrons trop d'argent et d'efforts à remplacer le revenu au moyen de l'assurance-chômage, et pas suffisamment à des programmes destinés à la population active ayant pour but d'aider les travailleurs à acquérir de nouvelles compétences leur permettant d'aspirer à de meilleurs emplois.

Nous avons fait des recherches sur la politique industrielle et indiqué un certain nombre de raisons pour lesquelles la productivité a diminué au Canada. Nous avons fait, une première au Canada, le recensement de l'important processus d'allées et venues de sociétés et fait remarquer qu'il y a une mouvance extrêmement importante dans le secteur privé.

Les recherches que nous avons effectuées au sujet de la TPS, je pense, ont influé sur—nous appuyons l'idée de la TPS, mais nous avons fortement insisté pour que le taux soit réduit de 9 à 7 p. 100, et nous avons fait toutes les analyses nécessaires qui justifiaient notre recommandation.

[*Text*]

We did a major project on farm income support programs in the late 1980s, looking at the prairie grain economy, and basically came up with the design for income insurance, which has since been an influence. . .and again, you can see the linkages between that design and what has been introduced recently in terms of the GRIP and the NISA, the new programs that have been introduced for prairie farmers.

Finally, it was the council who suggested a year ago that it would be a good idea for the government to introduce inflation targets, because we were in this confusing environment of the GST and of very high rates of inflation but trying to make that transition to lower rates of inflation. We pointed out that if the government could set some benchmarks that would help people understand the sense of direction and help to influence expectations in the economy. . .

• 1635

Mr. Redway: Have you actually kept a score card, though? Are you batting over 500?

Ms Maxwell: I'm sorry, I can't tell you what the batting average is in percentage terms.

Mr. Redway: Thank you.

The Chairman: I'll ask one question while we're waiting for Mr. Gray. This gets back to what I think Mr. Langdon was alluding to. I wasn't quite sure where he was trying to lead us, but he seemed concerned that in one way or another the decision taken with regard to the Economic Council was somehow specific to the Economic Council, to you or whatever. I could understand that kind of theory if the Economic Council were the only agency being terminated, consolidated or merged. When there are about 40 on the list, I'm not sure it is wise to single out any one that has committed particular sins or whatever. My own view is that you haven't committed any sins, it's just that you're part of the group.

Have you had any indication from the government—you said you had been dealing with Minister Wilson—with regard to the government employing yourself or other people who might be available as a result of this, in one way or another, where they could be of service to the government in other departments, for example?

Ms Maxwell: The question of finding new jobs for all these people is an important and very delicate one. The council is a separate employer, which means that we do not come under the Public Service Employment Act. As I said in my opening remarks, that means that while we've always had our own practices as a good employer, we're trying to develop some kind of a adaptation of the work force adjustment policy, which applies in the Public Service, to give equivalent

[*Translation*]

Nous avons effectué des recherches importantes au sujet des programmes de soutien du revenu agricole à la fin des années 80, en examinant, entre autres, la situation de l'économie céréalière dans les Prairies, et nous avons en quelque sorte conçu l'assurance-revenu pour les agriculteurs, qui a depuis influé. . . Et vous pouvez constater les liens que l'on peut établir entre la conception de l'idée et les nouveaux programmes que l'on a dernièrement instaurés à l'intention des agriculteurs des Prairies: le RARB et le CSRN.

Enfin, c'est encore le Conseil qui a suggéré, il y a un an, que ce serait une bonne idée que le gouvernement fixe des objectifs à l'égard de l'inflation, car nous nous débattions dans cet environnement confus de la TPS et de taux d'inflation très élevés, tout en essayant de réduire en même temps ces taux d'inflation. Nous avons dit que le gouvernement pourrait établir des points de repère qui permettraient aux gens de comprendre l'orientation du gouvernement et qui contribueraient à influencer les attentes dans le contexte de l'économie. . .

M. Redway: Toutefois, avez-vous tenu un compte précis. . .? Le gouvernement vous a-t-il écoutés 50 p. 100 du temps?

Mme Maxwell: Je suis désolée, mais je ne peux pas vous le dire d'une manière aussi précise.

M. Redway: Merci.

Le président: Je vais vous poser une question pendant que nous attendons M. Gray. C'est au sujet de ce que disait M. Langdon. Je ne savais pas trop où il voulait en venir, mais il semblait laisser entendre que, d'une façon ou d'une autre, la décision prise à l'égard du Conseil économique était dirigée précisément contre le Conseil économique ou contre vous, si vous voulez. Je voudrais bien admettre cela si le Conseil économique était le seul organisme à être éliminé ou fusionné. Mais, en l'occurrence, il y a 40 organismes qui sont touchés. Je ne pense pas qu'il soit tellement avisé d'en pointer un du doigt, en particulier, parce qu'il aurait commis certains péchés. Personnellement, je ne pense pas que l'on ait quoi que ce soit à vous reprocher. C'est tout simplement que le Conseil économique fait partie de la liste.

Avez-vous reçu des indications quelconques de la part du gouvernement—vous avez dit que vous avez fait affaire avec le ministre Wilson—pour ce qui est de la possibilité qu'il ait recours à vos services, ou aux services d'autres employés du Conseil, dans un autre ministère du gouvernement, par exemple?

Mme Maxwell: Trouver de nouveaux emplois pour tous ces employés est une question très importante et très délicate. Le Conseil est un employeur distinct, ce qui signifie que nous ne sommes pas régis par la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. Comme je l'ai dit au cours de ma déclaration d'ouverture, cela signifie que malgré que nous nous soyons toujours efforcés de maintenir de bonnes pratiques en tant qu'employeur, nous tentons d'adapter la

[*Texte*]

treatment to our own people. One of the difficult issues is to give them special consideration so that they will be able to qualify for jobs in the Public Service when those jobs become available. This is something that's still under discussion.

The Chairman: The signals you've received so far—are they that there are some good people there and if things are available we would probably like to have them? In other words, rather than saying we want to get rid of the Economic Council of Canada because we don't like its work and all of those people are incompetent or whatever... I'm trying to ask the question in a way that elicits a response to find out whether or not...

I'm pursuing Mr. Langdon's theory here, although I don't quite follow his line of thinking. It seems to me that it's nothing aimed directly at you, any particular individuals, or even the organization, as much as it is a broader effort by the government. In this regard, has the government indicated that there may be places for some of the people elsewhere in government or its agencies?

Mr. Langdon: On a point of privilege, if the chair thought I was suggesting that the government thought the Economic Council should be eliminated because it was incompetent, that was not what I was implying. In fact, if anything it was the opposite, that they should be eliminated because they were too competent.

The Chairman: I see, okay.

Mr. Gray (Windsor West): Mr. Chairman, I want to begin by saying, as have others on the committee, that I very much regret the government's decision to terminate the council. I see no valid reasons for doing so, be it on grounds of efficiency, the effectiveness of its work, or the quality of staff or research. The government has failed to make any valid case for what it has done.

• 1640

From time to time, the council does things that I or others may challenge, but that's part of public debate on issues in this country. But the government has totally failed to make a case for the elimination of the council. I think its inability to do so speaks volumes for the credibility of its approach and its decision.

Because you're in a delicate position, I'm not insisting you reply to that, but I want to put my view about this on the record at this time.

[*Traduction*]

politique concernant le réaménagement des effectifs à nos besoins, politique qui s'applique dans la Fonction publique, en vue d'accorder le même traitement à nos employés. L'une des questions qui posent une difficulté particulière consiste à leur accorder une attention spéciale de manière à ce qu'ils puissent se qualifier pour obtenir des emplois au sein de la Fonction publique lorsque des possibilités se présenteront. Nous en sommes encore à l'étape de la discussion là-dessus.

Le président: Les messages que vous avez reçus jusqu'à maintenant indiquent-ils que l'on reconnaît la compétence des gens qui travaillent au Conseil et que si des postes deviennent disponibles, on voudra probablement les embaucher? Autrement dit, plutôt que de dire que l'on veut se débarrasser du Conseil du Canada parce qu'on n'aime pas tellement ce qu'il fait et parce que les gens qui y travaillent sont des incompétents... J'essaye de tourner ma question d'une manière qui suscite une réponse qui révèle vraiment si...

Je ne fais que pousser un peu plus loin la théorie de M. Langdon, même si je ne sais pas vraiment à quoi il voulait en venir. Il me semble que cette décision ne vous visait pas directement, ni qui que ce soit d'autre, ni même l'institution en soi, mais qu'elle s'inscrivait plutôt dans le contexte d'un effort plus vaste de la part du gouvernement. À cet égard, le gouvernement a-t-il indiqué qu'il peut y avoir des postes disponibles pour certains employés du Conseil quelque part ailleurs au sein du gouvernement ou de l'un de ses organismes?

M. Langdon: Question de privilège, monsieur le président. Si vous pensez que je laissais entendre que le gouvernement avait l'intention d'éliminer le Conseil économique parce qu'il le croyait incompétent, ce n'est pas du tout le cas. En fait, c'était même plutôt le contraire. Il aurait fallu l'éliminer parce qu'il était trop compétent.

Le président: Je vois. D'accord.

M. Gray (Windsor-Ouest): Monsieur le président, je tiens tout d'abord à préciser, comme d'autres membres du comité l'ont fait, que je regrette infiniment que le gouvernement ait décidé d'éliminer le Conseil. Je ne vois aucune raison valable qui justifie une telle décision, que ce soit sur le plan de l'efficience, de l'efficacité de son travail, de la qualité, du personnel ou de ses recherches. Le gouvernement n'a fourni aucune explication valable qui justifie sa décision.

Il arrive de temps à autre que le Conseil arrive à des conclusions que je puisse trouver discutables, ou que d'autres personnes puissent aussi trouver discutables, mais cela fait partie du processus de discussion publique sur les questions qui concernent notre pays. Mais le gouvernement n'a absolument pas justifié sa décision d'éliminer le Conseil. Je pense que son incapacité à le faire en dit long au sujet de la crédibilité de son approche et de sa décision.

Comprenant la position délicate dans laquelle vous vous trouvez, je n'insisterai pas pour que vous réagissiez à ce que je viens de dire, mais je tiens à ce que mon opinion sur la question soit consignée au procès-verbal.

[*Text*]

If I can go on to some specific questions, what will happen to the econometric models you've built up if the council is to close down? You use these as a basis for your work and they are drawn on by other bodies as well.

Ms Maxwell: I can't say what the final disposition will be yet, Mr. Gray, but at the moment we are making sure that all of our models and data banks are very well documented so that they can be on a diskette and can be transferred to any other organization that has an interest in them.

Mr. Gray: What was the investment in building up these models?

Ms Maxwell: I haven't calculated that, to tell you the truth—

Mr. Gray: Would it be in the millions of dollars?

Ms Maxwell: —but it would be a considerable amount of money, yes.

Mr. Gray: In the millions of dollars, so if these models are not properly preserved and also updated as they go along, the investment of public funds in creating them will be lost.

Ms Maxwell: That's correct. Some of the models will remain useful for a period of time. For example, we have a demographic model, we have a computable general equilibrium model on federal-provincial fiscal linkages that could be taken off the shelf any time in the next couple of years, but some of the other work we have done needs to be updated on a very regular basis if it's going to be useful.

Mr. Gray: Without going into explanations of the concepts of econometric models, I think the ordinary citizen should realize that millions of dollars of taxpayers' money, their money, that was spent in building them up could be gone if either the council is eliminated or steps are not taken to preserve them. Do I have that right, from a layman's point of view?

Ms Maxwell: Yes, that's right, but we will do our best to have them documented so that other people can take them up and make use of them.

Mr. Gray: How many of your staff are professionals? I'm sure everybody there is valuable, but how many would you say are in the professional category?

Ms Maxwell: There are 140 people. Of those, 60 are professional researchers. Most of them are economists, but not all. Then there is another group of people who are very highly qualified personnel: translators, editors, computer specialists and so on. I guess that would be another 30 or 40 people. Then there are another 40 people or so who are administrative support, also very capable people.

Mr. Gray: All very capable, experienced people. At this stage, what can you tell us about what's going to happen to this staff? I'm talking about the total group of people you have working with you. How many of them at this stage have jobs to go to?

[*Translation*]

Je vais maintenant vous poser quelques questions précises, si vous me le permettez. Qu'adviendra-t-il des modèles économétriques que vous avez élaborés si le Conseil est éliminé? Un grand nombre de vos recherches se fondent sur ces modèles, et d'autres groupes les utilisent aussi.

Mme Maxwell: Je ne sais pas où tout cela nous mènera, monsieur Gray, mais pour l'instant, nous nous assurons que tous nos modèles et toutes nos banques de données soient très documentés, de manière à ce qu'ils soient sur disquettes et qu'ils puissent être remis à un autre organisme qui voudra les utiliser.

M. Gray: Combien l'élaboration de ces modèles a-t-elle coûté?

Mme Maxwell: Je ne l'ai pas calculé, monsieur Gray, pour être franche...

M. Gray: Quelques millions de dollars?

Mme Maxwell: ...mais elle a coûté très cher, oui.

M. Gray: Nous disons donc quelques millions de dollars. Si ces modèles ne sont pas bien préservés et si on ne les met pas à jour de temps à autre, l'argent des contribuables qui a servi à les élaborer sera perdu.

Mme Maxwell: C'est juste. Certains modèles demeureront utiles pendant un certain temps. Par exemple, nous avons un modèle démographique, nous avons un modèle général sur les liens entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, sur le plan financier qui pourrait être utilisé à n'importe quel moment au cours des deux prochaines années, mais certains autres modèles doivent faire l'objet d'une mise à jour très régulière pour être utiles.

M. Gray: Sans se lancer dans des explications des modèles économétriques, je pense que le citoyen ordinaire devrait comprendre que des millions de dollars provenant des fonds publics, l'argent des contribuables, qui ont été dépensés pour élaborer ces systèmes pourraient être perdus si le Conseil est éliminé ou si aucune mesure n'est prise pour les préserver. Est-ce bien cela, en termes clairs, madame Maxwell?

Mme Maxwell: Oui, c'est bien cela. Mais nous allons faire tous les efforts nécessaires pour qu'ils soient bien documentés de manière à ce que d'autres puissent les utiliser.

M. Gray: Combien de vos employés sont des professionnels? Je suis sûr que tous les employés du Conseil sont des gens de valeur, mais combien appartiennent à la catégorie professionnelle?

Mme Maxwell: Le Conseil a 140 employés. Sur ce nombre, 60 sont des chercheurs professionnels. La plupart sont économistes, mais pas tous. Et il y a un autre groupe d'employés qui sont des gens très compétents: traducteurs, réviseurs, informaticiens, etc. Ils doivent être une trentaine ou une quarantaine. Puis, il y a environ 40 autres personnes qui occupent des postes de soutien administratif, tous des gens très compétents.

M. Gray: Tous des gens très compétents, qui ont beaucoup d'expérience. À ce moment-ci, que pouvons-nous dire au sujet de ce qu'il adviendra de ce personnel? Je parle ici de l'ensemble des gens qui travaillent avec vous. Combien d'entre eux ont déjà un emploi qui les attend à ce moment-ci?

[*Texte*]

Ms Maxwell: Very few of them have a job to go to at this time, but it's my expectation that there will continue to be work for them to do for another two months—three months at the outside. We expect that the council will close at the end of June; that's what our plan calls for. Some members of the staff will not have any work to do and therefore will be leaving the council before that time, but the majority will be in the month of June.

At this point we're putting in place a lot of services meant to help them in their job search. An employment centre will be established within the council where all job openings will be advertised for each of the occupational groups. They will have access to counselling and support in preparing their c.v.'s I and my colleagues will be very actively engaged in the marketing side of it, in making sure that other people in this city—and elsewhere, in some cases—will realize the strengths of this group and in trying to make sure that they all do find a job as soon as their time is up at the council.

• 1645

Mr. Gray: Speaking of elsewhere, isn't it very possible a number of the highly skilled and qualified people at the council will have to leave Canada in order to find work?

Ms Maxwell: It's possible some of them will seek work overseas or in the United States, but a lot of them don't want to do that. A lot of them really want jobs here in Ottawa.

Mr. Gray: I realize this, but they may have no alternative.

Mr. Chairman, isn't it ironic that a government that says we need more highly skilled and qualified people here has taken a decision with respect to the Economic Council—and I think the same thing with respect to the Science Council—that will decrease the number of highly skilled, qualified people in this country? It's a very unfortunate result of that decision.

Just to move on, I asked you about what will happen to the econometric models and the taxpayers' investment in them. Without necessarily going over each project in your very helpful chart, to what extent can you say at this time that work under way will be just simply chopped off and the investment lost and to what extent will the work be carried on? I realize it's kind of the early days of this, and when you say in the second column of your report what may happen, it's kind of vague. I gather at this stage if things do not change from where they are at this point, not only will the value of the work itself be lost but the investments, largely taxpayers' money, will also be lost.

Ms Maxwell: In the case of the projects near completion, while we had to make some sacrifices that the depth of the documentation of the work that has been done will in a sense be reduced, I think the main ideas will certainly be put in the

[*Traduction*]

Mme Maxwell: Très peu, mais je m'attends à ce qu'il y ait encore du travail pour eux pendant encore deux mois—trois mois, à l'extérieur. Il est prévu que le Conseil cesse toute activité à la fin de juin; c'est ce que le plan prévoit. Quelques employés n'auront rien à faire et, par conséquent, ils partiront avant la fin de juin, mais la plupart ne partiront qu'en juin.

Nous avons actuellement entrepris d'instaurer de nombreux services destinés à les aider à trouver un emploi. Nous allons créer un centre d'emploi à l'intérieur du Conseil, où tous les emplois qui sont offerts seront affichés pour tous les groupes. Des conseillers vont les aider à préparer leur curriculum vitae. Je vais travailler très activement pour eux, ainsi que mes collègues, pour faire en sorte que d'autres personnes à Ottawa—et ailleurs, dans certains cas—connaissent les forces de ce groupe, et pour nous assurer qu'ils trouvent un emploi dès qu'ils partiront du Conseil.

M. Gray: S'agissant d'autres organismes, n'est-il pas fort possible qu'un certain nombre de personnes qualifiées travaillant pour le Conseil devront quitter le Canada dans le but de trouver du travail?

Mme Maxwell: Il est possible que certains d'entre eux se chercheront du travail outre-mer ou aux États-Unis, mais parmi eux, un grand nombre ne veut pas le faire. Nombre d'entre eux veulent effectivement des emplois à Ottawa.

M. Gray: Je m'en rends bien compte, mais ils n'ont pas le choix.

Monsieur le président, le gouvernement ne se montre-t-il pas ironique en affirmant que le pays a besoin de plus de travailleurs qualifiés et en prenant à l'égard du Conseil économique—mon opinion vaut également pour le Conseil des sciences—une décision qui aura pour effet de faire baisser le nombre de travailleurs qualifiés au pays? Cette décision a un résultat pour le moins malheureux.

Je vous ai aussi demandé quelles seront ses répercussions sur les modèles économétriques et l'investissement des contribuables. Sans nécessairement passer en revue chaque projet qui apparaît dans votre graphique très utile, pouvez-vous pour le moment me dire tout simplement dans quelle mesure les travaux en cours seront arrêtés et l'investissement perdu, et dans quelle mesure les travaux se poursuivront? Je me rends compte que ce n'est qu'un début. Les prévisions que vous indiquez dans la seconde colonne me semblent un peu vagues. J'en conclus à ce stade que si les choses actuelles ne changent pas, on perdra non seulement la valeur des travaux mais également celle des investissements que l'argent des contribuables a financés en grande partie.

Mme Maxwell: Dans les cas où les projets étaient presque achevés, bien que nous ayons dû faire certains sacrifices au sens où il a fallu réduire le volume de la documentation se rapportant aux travaux effectués, je crois

[*Text*]

public domain. We've been careful to design the wind-down process in order to make this happen. We made some painful decisions, for example, not to republish a research report on the competitiveness in trade project or not to publish a research report on poverty dynamics.

Mr. Gray: Is the government aware of what is in these reports already?

Ms Maxwell: In the case of the education or the poverty dynamics work, no, that's still to be published in the next couple of months. I think the major costs would be in the loss of what I call the "ongoing projects", the ones where we're requesting transitional funding from the federal government. As I pointed out earlier, $2.5 million has already been invested in those five projects, and we have external funding to the Economic Council's funding of $5 million. All we're asking the federal government to do is to top it up by another $4 million spread over two fiscal years.

Mr. Gray: If they don't do it, the private sector commitment will likely be withdrawn.

Ms Maxwell: That's right, and so you basically have to write off those five projects. It's $2.5 million already spent, but the opportunity cost in terms of the research design put together, the effort to bring the data together and the partners in the projects and the team together will be lost. It would be impossible to put a value on all of those efforts.

Mr. Gray: On the other hand, Ms Maxwell, if the government goes ahead and spends money anyway, either to help you finish projects or to help with work you would otherwise carry out in-house or by other bodies, I think the taxpayer will ask where the saving is.

Ms Maxwell: The saving is that there'll be no more Economic Council of Canada. It will have disappeared. All we're funding here is a very temporary and streamlined or significantly reduced version of the Economic Council of Canada. The amount of money the government is being asked to put in is $2.8 million in 1992-93 and $900,000 in 1993-94, and then its commitments are completed. It's basically taking an organization that at its peak had total costs, when you included external funding, of $13 million and watching it taper off over a two-year period instead of cutting it off in a three-month period. That's the difference.

• 1650

Mr. Gray: Yes. Well, my point is also that, if the government wants the kind of studies you've been doing carried out anyway, it's going to have to spend the money anyway, after you've gone. Isn't that right?

Ms Maxwell: Well, that's my prediction, that the country will need another research organization. Whether it's funded by the federal government is a voyage for discovery.

[*Translation*]

que les principales idées seront certainement communiquées au public. Nous y avons veillé dans le plan de liquidation du Conseil. Nous avons pris certaines décisions pénibles, par exemple de ne pas publier de nouveau un rapport de recherche sur la compétitivité en matière de projets d'échange ou de ne pas publier un rapport de recherche sur la dynamique de la pauvreté.

M. Gray: Le gouvernement est-il déjà au courant de la teneur de ces rapports?

Mme Maxwell: En ce qui concerne l'éducation ou les travaux sur la dynamique de la pauvreté, la réponse est négative; la publication aura lieu d'ici deux mois. Je crois que les coûts les plus importants découleraient de la perte de ce que j'appelle les «projets en cours», soient ceux pour lesquels nous demandons au gouvernement un financement provisoire. Comme je l'ai souligné auparavant, des investissements de 2,5 millions de dollars ont déjà été faits quant à ces cinq projets et nous disposons d'une somme de cinq millions de dollars qui provient de sources extérieures au Conseil économique. Nous demandons simplement au gouvernement fédéral d'y ajouter quatre millions de dollars de plus étalés sur deux années financières.

M. Gray: Si le gouvernement refuse, il est probable que le secteur privé retirera son soutien.

Mme Maxwell: C'est exact et il faudra donc abandonner ces cinq projets. On a déjà dépensé 2,5 millions de dollars mais on perdra le coût d'opportunité quant au plan d'étude globale, aux efforts faits pour recueillir l'ensemble des données ainsi qu'à la réunion des personnes associées aux projets et de l'équipe. On a pu évaluer tous les efforts déployés.

M. Gray: Par ailleurs, madame Maxwell, si le gouvernement va de l'avant et dépense quand même des fonds, que ce soit pour vous aider à terminer des projets ou réaliser des travaux que vous exécuteriez de toute façon à l'interne ou que vous confieriez à d'autres organismes, je pense que le contribuable voudra savoir d'où vient l'économie.

Mme Maxwell: L'économie provient de la disparition du Conseil économique du Canada. Ce que nous finançons à présent, c'est une version sensiblement réduite du Conseil économique du Canada pendant une période très courte. On demande au gouvernement de contribuer 2,8 millions de dollars en 1992-1993 et 900,000$ en 1993-1994, puis ses engagements cesseront. Il s'agit en fait d'un organisme qui, au sommet de ses activités, avait des coûts totaux de 13 millions de dollars, si l'on inclut le financement de l'extérieur, et qui voit diminuer ses activités graduellement pendant une période de deux ans plutôt que d'y mettre fin en trois mois. Voilà la différence.

M. Gray: Oui. Je veux également dire que si le gouvernement veut le genre d'études que vous auriez faites de toute façon, il devra quand même dépenser l'argent, une fois que vous aurez cessé d'exister. N'est-ce pas?

Mme Maxwell: Je prévois que le pays aura besoin d'un autre organisme de recherche. Comment savoir si cet organisme sera financé par le gouvernement fédéral.

[*Texte*]

Mr. Gray: Let me turn quickly to one or two other areas.

While the free trade deal with the United States was under discussion, you published a report on what effect it could have. Is my recollection correct there?

Ms Maxwell: Yes.

Mr. Gray: If you go out of existence, who's going to be around to do a public study, in the same framework you used, assessing whether the results of the free trade deal are the same as, better than, or worse than you predicted they'd be?

Ms Maxwell: Well, I think that work should be done.

Mr. Gray: But you won't be around to do it.

Ms Maxwell: No, we won't be here.

Mr. Gray: So the government will be spared that kind of public assessment of this controversial free trade deal.

Ms Maxwell: Well, not necessarily. There may be others that will take up the challenge.

Mr. Gray: But the Economic Council won't be there to say we were right or we were partially right or, I'm sorry, we find things didn't turn out as we expected. You won't be there to do it.

Now moving to another area, I'm not sure how many reports back you published a very interesting piece of work, and I have to confess my interest, I've quoted you with approval on ways of fighting inflation that did not rely primarily on the monetary policy of the kind indulged in, in a very painful way, by the Bank of Canada.

You called for a look at the models in other countries such as Sweden and Austria and Germany based on the labour, business, and government co-operation on goals and achieving them. Is my recollection correct in that?

Ms Maxwell: Yes, Mr. Gray. That was the report called *Transitions for the 90s*, which we published in the fall of 1990.

I guess if I were doing my batting average with Mr. Redway, I'd have to say that was one where we only had a single instead of a home run, in the sense that the idea of building stronger consensus between business, labour, and government as a way of reducing inflation expectations so that we would not have to depend so much on the lever of monetary policy, which is a very blunt instrument, is one I think has begun to catch hold, and we are seeing now some important developments in terms of business-labour co-operation in particular, but it's not one that governments have adopted—

Mr. Gray: Or the Bank of Canada.

Ms Maxwell: —or the Bank of Canada.

Mr. Gray: They have certainly not adopted it.

[*Traduction*]

M. Gray: Laissez-moi examiner rapidement un ou deux sujets.

Lorsque l'Accord de libre-échange conclu avec les États-Unis faisait l'objet de discussions, vous avez publié un rapport sur ses effets. Mes souvenirs sont-ils exacts?

Mme Maxwell: Oui.

M. Gray: Si vous cessez d'exister, qui restera-t-il pour réaliser une étude publique, en utilisant les mêmes paramètres que les vôtres, pour évaluer si les conséquences découlant de l'Accord de libre-échange sont les mêmes, pires ou meilleures que celles que vous aviez prévues?

Mme Maxwell: Je pense bien qu'il faudrait faire ce travail.

M. Gray: Mais vous ne serez plus là pour le faire.

Mme Maxwell: Non, nous n'y serons plus.

M. Gray: Le gouvernement n'aura pas à subir ce type d'évaluation publique concernant l'Accord controversé de libre-échange.

Mme Maxwell: Pas nécessairement. D'autres seront peut-être à la hauteur de la tâche.

M. Gray: Mais le Conseil économique du Canada n'existera plus pour dire s'il avait raison, en totalité ou en partie, ou si, au contraire, les choses ne se sont pas passées telles que prévu. Vous ne serez plus là pour le dire.

Passons à un autre sujet. Je ne me rappelle pas exactement quand, mais vous avez publié un rapport très intéressant, et pour lequel j'avoue mon intérêt, l'ayant cité en l'approuvant, sur des façons de combattre l'inflation qui ne se fondaient pas principalement sur la politique monétaire telle que la Banque du Canada en abuse, avec les conséquences pénibles que nous savons.

Vous avez demandé qu'on examine les modèles qui existent dans d'autres pays, tels que la Suède, l'Autriche et l'Allemagne, et qui se rapportent à la collaboration entre les travailleurs, les entreprises et le gouvernement visant à atteindre des objectifs et la façon d'y parvenir. Mes souvenirs sont-ils exacts?

Mme Maxwell: Oui, monsieur Gray. Il s'agit du rapport intitulé *Une décennie de transition* que nous avons publié à l'automne de 1990.

Je crois que si je comparais ma moyenne au bâton avec celle de M. Redway, je devrais dire que dans ce cas, nous avons obtenu un coup sûr et non un coup de circuit, en ce sens que l'idée de consolider le consensus entre les entreprises, les travailleurs et le gouvernement dans le but de réduire les attentes en matière d'inflation de façon qu'il ne faille pas dépendre autant du levier de la politique monétaire, un mécanisme très sophistiqué, est une idée qui a commencé à faire son chemin; nous commençons à voir des progrès importants touchant surtout la collaboration entre les entreprises et les travailleurs, mais le gouvernement n'a pas adopté cette politique.

M. Gray: Ni la Banque du Canada.

Mme Maxwell: . . .ou la Banque du Canada.

M. Gray: Ils ne l'ont certainement pas adoptée.

[*Text*]

Ms Maxwell: But, to be fair, we never said the Bank of Canada would be part of that. We simply said this was a way of providing an alternative instrument.

Mr. Gray: Now, in that regard, did you have any meetings with the Governor of the Bank of Canada to discuss your work before it was published or afterwards?

Ms Maxwell: I didn't meet with the governor but there's always a very active process of technical interchanges between senior council staff and senior staff at the bank.

Mr. Gray: You mentioned how, with the previous ministers of finance, you had an arrangement to meet with them regularly. Did you have or do you have any arrangement like that with the Governor of the Bank of Canada?

Ms Maxwell: No, it's a much more informal set of relationships with the Bank of Canada.

Mr. Gray: And what can you tell us about the bank's response to that report in 1990?

Ms Maxwell: Well, I think it would be fair to say the bank was not enamoured with that report.

Mr. Gray: The bank was not enamoured with that report, yes.

The Chairman: They're not the only ones. Neither was I, I thought it was utter nonsense, but. . .

Mr. Gray: But you're not yet the Governor of the Bank of Canada, Mr. Chairman.

The Chairman: No, I know I'm not.

Mr. Gray: So—

The Chairman: But I remember Ms Maxwell appeared to defend her report. I was here; I was a member of the committee at that time.

Mr. Gray: Well, the bank was not enamoured. I wonder, Mr. Chairman, if it's simply a coincidence that the lack of rapture of the Bank of Canada about the report on the non-monetary policy way to fight inflation came not long before the decision to eliminate the council announced in the budget. Is this simply coincidental?

• 1655

The Chairman: I think it is probably coincidental. We are going to have Mr. Crow on the the 8th. We will have ample opportunity to ask him about those sorts of things then.

Mr. Gray: I am going to conclude my questions here with one or two other brief comments. I do not know whether the government is carrying out a scorched-earth policy or, to use another metaphor, trying to pull down the pillars of the temple around itself as it destructs; either way, the elimination of the Economic Council of Canada, I repeat, Mr. Chairman, I do not think is helpful in the public debate on the policy issues it deals with. Therefore, Mr. Chairman, I

[*Translation*]

Mme Maxwell: Mais, en toute justice, nous n'avons jamais dit que la Banque du Canada s'y associerait. Nous avons tout simplement affirmé qu'il s'agissait d'une façon de se procurer un autre mécanisme.

M. Gray: Avez-vous rencontré à ce sujet le gouverneur de la Banque du Canada pour discuter de vos travaux avant leur publication ou par la suite?

Mme Maxwell: Je n'ai pas rencontré le gouverneur, mais il se déroule toujours un processus très dynamique d'échanges d'ordre technique entre la haute direction du Conseil et celle de la Banque.

M. Gray: Vous avez mentionné comment vous aviez pris des dispositions avec les ministres des Finances précédents pour les rencontrer régulièrement. Avez-vous fait de même avec le gouverneur de la Banque du Canada ou avez-vous avec lui présentement une entente semblable?

Mme Maxwell: Non, avec la Banque du Canada, nos relations étaient beaucoup moins formelles.

M. Gray: Et pouvez-vous nous dire comment la Banque a réagi à ce rapport en 1990?

Mme Maxwell: Je crois qu'il serait juste d'affirmer que la Banque n'a pas fait très bon accueil au rapport.

M. Gray: Oui, la Banque n'a pas fait très bon accueil au rapport.

Le président: Ils n'étaient pas les seuls. Je n'étais pas enthousiasmé non plus, car je pensais que ce n'était que stupidités, mais. . .

M. Gray: Monsieur le président, vous n'êtes pas encore le gouverneur de la Banque du Canada.

Le président: Non, je le sais.

M. Gray: Donc. . .

Le président: Mais je me rappelle de la comparution de M^me^ Maxwell pour défendre son rapport. J'étais présent; je faisais partie du comité à cette époque.

M. Gray: La Banque n'était donc pas enthousiasmée. Je me demande, monsieur le président, si le manque d'enthousiasme manifesté par la Banque du Canada peu de temps avant l'annonce de la décision dans le budget d'éliminer le Conseil, à l'égard du rapport concernant le moyen de combattre l'inflation par une politique autre que monétaire, est une pure coïncidence. Faut-il y voir une pure coïncidence?

Le président: Je pense que c'est probablement une coïncidence. M. Crow va comparaître devant nous le 8. Nous aurons alors l'occasion de l'interroger sur ces choses.

M. Gray: Je vais terminer mes questions en formulant quelques brefs commentaires. Je ne sais pas si le gouvernement est en train d'appliquer une politique de terre brûlée ou, pour utiliser une autre métaphore, s'il essaye de faire s'écrouler les piliers du temple autour de lui; d'une façon ou d'une autre, je le répète, la disparition du Conseil économique du Canada, monsieur le président, ne va pas contribuer au débat public sur les grandes questions dont il

[*Texte*]

want to move, seconded by Mrs. Marleau, that this committee express its regret at the government's decision to eliminate the Economic Council of Canada.

The Chairman: Mr. Gray, it is possible for you to express any opinion you want. It is a little unusual to have... Are you suggesting we make a report?

Mrs. Marleau: It is a motion saying that we—

Mr. Gray: Then you would make a report to the House. I might say in passing that there is a precedent in the motion adopted by the external affairs committee with regard to the Canadian Institute for International Peace and Security. That was considered an order by your colleague, Mr. Bosley. It was a motion presented in the same kind of committee, the Standing Committee on External Affairs.

The Chairman: I am advised by the clerk that if you seek to have some kind of an expression in the House, you should probably word your motion in some way or another to that effect.

Now, I want to say something else, though. We do not normally get involved in this kind of nonsense in this committee. I will entertain a motion—

Mr. Gray: I take great exception. You are saying my motion is nonsense.

The Chairman: Well...

Mr. Gray: You are imputing motives, which is totally unjustified. It is unworthy of your role as chairman. I made this motion very seriously and I expect you to treat it in the same way.

The Chairman: I will treat it seriously and I will entertain the motion. I was going to say that we do not usually get into these kinds of debates in these situations, but if you prefer to make the motion, I will receive it. Then the clerk will give me some advice on whether it is properly in order.

Mr. Soetens (Ontario): Mr. Chairman, I would just like to ask you when you propose to have this motion debated and voted on, and when you are going to rule on its acceptability to this forum.

The Chairman: As soon as I receive the motion, after a brief consultation with the clerk I will rule whether or not it is in order. After that, I presume, if it is in order I will have to allow there to be some discussion of it.

Mr. Soetens: I would naturally presume you will make sure you have a quorum when you deal with that motion.

The Chairman: Yes, I know what you are going to do.

Mr. Langdon: Mr. Chairman, on a point of order, can I just point out to Mr. Soetens as he leaves that since we had a quorum to start, it means we have a quorum to continue.

[*Traduction*]

s'occupait. C'est pourquoi j'aimerais, monsieur le président, proposer, avec l'appui de M^me^ Marleau, que notre comité fasse savoir au gouvernement qu'il regrette la décision prise de supprimer le Conseil économique du Canada.

Le président: Monsieur Gray, vous êtes parfaitement libre d'exprimer vos opinions. Il me paraît quelque peu inhabituel de... Proposez-vous que nous fassions un rapport?

Mme Marleau: Il s'agirait d'une motion qui indiquerait que...

M. Gray: Et l'on présenterait ensuite un rapport à la Chambre des communes. Je signalerai en passant qu'il existe un précédent à savoir la motion qu'a adopté le Comité des affaires étrangères au sujet de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité. Votre collègue, M. Bosley, y a vu un rappel au Règlement. Il s'agissait d'une motion présentée par un comité de même nature, le Comité permanent des affaires extérieures.

Le président: La greffière me fait savoir que si vous voulez porter certains renseignements à la connaissance de la Chambre des communes, il faudrait sans doute rédiger votre motion en ce sens.

Je voudrais ajouter quelque chose. Habituellement, notre comité ne s'occupe pas de ce genre de stupidités. Je suis prêt à examiner une motion...

M. Gray: Je m'oppose vivement à ce que vous dites. Vous êtes en train de dire que ma motion est stupide.

Le président: Eh bien...

M. Gray: Vous m'imputez des motifs, ce qui me paraît tout à fait injustifié. Vous ne respectez pas votre rôle de président. J'ai présenté cette motion tout à fait sérieusement et je ne vois pas pourquoi vous ne la traiteriez pas avec le même sérieux.

Le président: Je vais la considérer sérieusement et nous allons l'examiner. J'allais dire que habituellement nous ne discutons pas de cette façon ce genre de situations, mais si vous préférez présenter une motion, je vais l'enregistrer. La greffière me fera ensuite savoir si cela est conforme au Règlement.

M. Soetens (Ontario): Monsieur le président, j'aimerais savoir quand vous pensez débattre de cette motion et passer au vote et quand vous allez vous prononcer sur sa recevabilité ici.

Le président: Dès que j'aurai reçu la motion, je consulterai rapidement la greffière et je déciderai ensuite si elle est conforme au Règlement. Après quoi, si elle est conforme au Règlement, je vais sans doute autoriser qu'on en discute ici.

M. Soetens: Je tiens naturellement pour acquis que vous allez vous assurer qu'il y a un quorum lorsque vous allez examiner cette motion.

Le président: Oui, je devine ce que vous allez faire.

M. Langdon: Monsieur le président, je vais préciser un point du Règlement et faire remarquer à M. Soetens qui s'apprête à quitter la salle que puisque nous avions un quorum au départ, cela veut dire que nous avons un quorum suffisant pour poursuivre nos travaux.

[*Text*]

• 1700

The Chairman: No, it does not actually. He has just brought it to my attention that I should...

I have this motion by Mr. Gray. He did move it while technically there was a quorum. If people want to discuss it or to talk about it, I'm prepared to hear that. We normally allow discussion. But the clerk has advised me—and I'm going to accept her advice—that we cannot vote a motion without a quorum, so I'm not going to have a vote on the motion today.

Mr. Langdon: I have to raise some question about that, because certainly the past practice of this committee has been, first, that a quorum exists once it has been established and is not lost when one side or another deliberately leaves. Second, the position by which this committee has always operated is one that says—I'll put it carefully—that a quorum for purposes of decision-making requires the presence of at least one opposition member.

The Chairman: Actually, it doesn't.

Mr. Langdon: I believe we changed that.

The Chairman: We can have a quorum with five government members, basically, and do anything.

Mr. Langdon: That's something that has—

The Chairman: A quorum is a quorum. That's under the Standing Orders. It's not a matter of this committee. A quorum is a quorum. A quorum is any five members, and if five members are present, then it really doesn't make any difference. It's when operating without a quorum that some of these other conditions come in. But we have never passed or voted any motions in this committee without a quorum. That's why we sometimes wait and interrupt meetings, as I was going to do earlier today because I had a motion to be passed.

Mr. Langdon: It's important for a quorum to arrive; but if one side in particular walks out, then we're talking about—

The Chairman: We can receive evidence without a quorum, and we do that all the time.

Mr. Langdon: But once a quorum is here, that quorum cannot deliberately remove itself.

The Chairman: I'm reminded by the clerk, and she's right because we've done this before. I've been there when it's been done before, and the fact of the matter is that on many occasions people for one reason or another have chosen to remove themselves so there isn't a quorum. That happens occasionally even in the House. From time to time it's brought to the attention of the Speaker that there appears not to be a quorum. Then he has to count, and if he counts slowly, by that time usually enough people scramble in from the lobby. So the fact of the matter is that there's not going to be any vote on this motion today, but if people want to discuss it, go ahead. If nobody wants to speak to the motion, then I'll simply—

[*Translation*]

Le président: Non, cela n'est pas vrai. Il vient d'attirer mon attention sur le fait que je devrais...

M. Gray a présenté une motion. Il l'a présentée à un moment où, techniquement, il y avait quorum. Si les membres du comité veulent en discuter, je suis prêt à les entendre. Il y a habituellement une discussion sur les motions. La greffière cependant vient de me faire savoir—et je vais tenir compte de son avis—qu'il n'est pas possible de mettre une motion aux voix s'il n'y a pas quorum et je ne vais donc pas ordonner un vote sur cette motion aujourd'hui.

M. Langdon: Il m'apparaît nécessaire d'intervenir sur ce point parce que la pratique antérieure du comité a toujours été la suivante: premièrement, lorsqu'il y a quorum, celui-ci ne disparaît pas lorsqu'un membre du comité s'absente volontairement. Deuxièmement, il me semble que le comité a toujours fonctionné de la façon suivante—et je vais formuler cette règle prudemment—pour qu'il y ait quorum lorsqu'il s'agit de prendre une décision, il faut qu'au moins un membre de l'opposition soit présent.

Le président: En fait, cela n'est pas vrai.

M. Langdon: Je pense que nous avons changé cela.

Le président: Le quorum peut consister en cinq membres du gouvernement et il peut prendre toutes sortes de décisions.

M. Langdon: C'est une chose qui a...

Le président: Un quorum est un quorum. C'est ce que prévoit le Règlement. Ce n'est pas une question qui relève de notre comité. Un quorum est un quorum. Pour qu'il y ait quorum, il faut qu'il y ait cinq membres, s'il y a cinq membres, cela ne fait aucune différence. Ce n'est que lorsqu'il n'y a pas quorum que ces autres éléments entrent en jeu. Mais notre comité n'a jamais adopté ou mis aux voix des motions sans qu'il y ait quorum. C'est pourquoi il nous arrive de lever la séance ou de l'interrompre, comme j'allais le faire tout à l'heure parce que je voulais que l'on adopte une motion.

M. Langdon: Il est important d'avoir un quorum; mais si un membre quitte la salle, il s'agit alors plutôt...

Le président: Nous pouvons entendre les témoins sans qu'il y ait quorum; nous le faisons tous les jours.

M. Langdon: Mais lorsqu'il y a quorum, il n'est pas possible de faire disparaître délibérément ce quorum.

Le président: La greffière vient de me préciser ces choses et elle a raison parce que nous l'avons déjà fait. J'ai déjà assisté à ce genre de chose et il est souvent arrivé que certaines personnes aient décidé, pour une raison ou pour une autre, de quitter la salle pour faire disparaître le quorum. Cela arrive même de temps en temps à la Chambre des communes. Il arrive que l'on attire l'attention du président sur le fait qu'il ne semble pas y avoir quorum. Il doit alors procéder à un décompte et s'il compte lentement, cela donne aux députés le temps de reprendre leur place. Il est donc assuré que nous n'allons pas mettre aux voix cette motion aujourd'hui mais si vous voulez en débattre, allez-y. Par contre, si personne ne veut prendre la parole au sujet de cette motion, je vais tout simplement...

[*Texte*]

Mr. Gray: I want to speak to it very briefly. I moved the motion in the light of the evidence presented today and in the light of the conclusions I have drawn from the evidence and other published comment about the council. There is no valid case made—and I said this earlier—by the government for eliminating the council. On the contrary, the more you look at it, the less rational the decision seems, and is, and that's why it would be most fitting for this committee to move a motion that it regrets the government's decision to eliminate the council and to report this to the House, which is the written form of my motion.

I'll just say that if this committee passes this motion, it will confirm the credibility of the committee. I fear that if it's not passed, it will not in any way enhance this committee's credibility as an institution of the House of Commons.

The Chairman: Is there any other discussion on the motion?

Mr. Langdon: Let me say a few things about it. I think the substance of the motion is something that clearly comes out of the discussion today. I think we have seen evidence that the Economic Council has a series of important projects ahead of it. The motion that might have been useful to move from the committee might perhaps better have been one that said this committee urges the government to provide the transitional funding that will permit the council to carry forward its research projects.

• 1705

In any event we have been prevented from actually having a motion come to a vote by the deliberate withdrawal of some of the Conservative members. I regret that as well. In the past this committee has worked as a committee that has tried to avoid super-partisan activities on either side, except in the context of a few occasions of inevitable conflict such as the GST debate. But were this motion to come to a vote, of course I would have to support it.

I want to say the important message I hope the government receives from the questions and answers here today is the message that the projects looking for a home should be supported and should receive that transitional help so as to keep together some measure of the body of expertise the Economic Council has represented. I would hope that is the message that goes forth from our views as members of the committee.

Ms Maxwell: Could I make a clarifying comment on that? I want to make it clear that if there is transitional funding, it will not be funding for the council.

Mr. Langdon: No, for the process of the projects—

Ms Maxwell: The council will disappear. This would be funding from the federal government to probably a university, basically to see that the research that has been started could be completed. The council's name will in no way be associated with that ongoing work. The council will disappear.

Mr. Gray: I would have no objection to wording about transitional funding for the projects being added to my motion. I consider that a friendly suggestion.

[*Traduction*]

M. Gray: Je vais prendre la parole très brièvement. J'ai présenté cette motion à la lumière des témoignages présentés ici aujourd'hui et des conclusions que j'ai tirées de ces témoignages et des autres documents publiés par le Conseil. Le gouvernement n'a pas réussi à justifier—et je l'avais déjà dit tout à l'heure—la disparition du Conseil. Bien au contraire, plus on examine cette décision, moins elle paraît rationnelle et c'est pourquoi je pense que le comité devrait adopter une motion dans laquelle il indiquerait qu'il regrette la décision qu'a prise le gouvernement de supprimer le Conseil et devrait faire rapport à la Chambre des communes, ce qui est le libellé de ma motion.

Je pense qu'adopter cette motion renforcerait la crédibilité de notre comité. Je crains que dans le cas contraire, cela n'améliore pas la crédibilité de notre comité en tant qu'institution de la Chambre des communes.

Le président: Y a-t-il d'autres interventions sur cette motion?

M. Langdon: Je tiens à faire certains commentaires. Les discussions que nous avons eues aujourd'hui démontrent amplement que cette motion est justifiée quant au fond. Nous avons pris connaissance d'éléments indiquant que le Conseil économique avait prévu effectuer une série de projets importants. Il aurait peut-être été préférable que le comité adopte une motion pour demander au gouvernement d'accorder au Conseil le financement provisoire dont il a besoin afin de poursuivre ses projets de recherche.

Quoi qu'il en soit, il aurait été impossible de voter sur cette motion en raison de l'absence délibérée de certains députés conservateurs, ce que je regrette également. Notre comité est jusqu'ici toujours parvenu à éviter les activités partisanes, sauf à de rares occasions où nous avons connu des conflits inévitables, comme avec le débat sur la TPS. Mais j'aurais bien sûr voté pour cette motion si elle avait été mise aux voix.

J'espère que, grâce aux questions et aux réponses qu'on a entendues ici aujourd'hui, le gouvernement sera convaincu qu'il faut appuyer les projets à la dérive et que le Conseil économique doit recevoir une aide provisoire afin de conserver intact le réservoir de spécialistes qui le constitue. J'espère que c'est là le message que lui transmettront les membres du comité.

Mme Maxwell: Puis-je apporter une précision? Je tiens à préciser que ce financement provisoire éventuel ne sera pas destiné au Conseil.

M. Langdon: Non, mais au poste des projets. . .

Mme Maxwell: Le Conseil va disparaître. Il serait plutôt question, pour le gouvernement fédéral, d'accorder les fonds à une université pour faire en sorte que les projets lancés soient menés à terme. Le Conseil ne sera nullement associé à ces travaux puisqu'il va disparaître.

M. Gray: Je ne m'opposerais pas à ce que la motion soit modifiée pour y intégrer la question du financement provisoire de ces projets. Prenez cela comme un conseil d'ami.

[*Text*]

I should explain one reason why my motion is worded as it is. One reason is that I wanted to try to word it in such a way that it would have the greatest chance of attracting wide support in the committee. I felt the more I put into it, the less likely it would be to attract that support.

Secondly—and I would ask Mr. Langdon to consider this point—if we are considering estimates, under our current rules we can recommend reductions in estimates but we can't recommend increases. I didn't want to get into a procedural argument over whether we are doing something we are not allowed to do. But if we are simply making a proposal, Mr. Langdon, a recommendation to the House, then your suggestion should procedurally be acceptable.

I just wanted to put on the record why I worded my motion as I did, hoping, as I said, it would attract support more widely than other wording would have done. But secondly, I have no objection to Mr. Langdon's suggestion, to add his thought about transitional funding to what I proposed.

The Chairman: It just happens that today the Order of the Day has been written in such a way that we have actually called the Economic Council of Canada under Standing Order 108.(2), as opposed to estimates. So officially it is in our power to call the Economic Council. I don't think that makes much difference one way or the other.

Mr. Gray: I withdraw my concern.

• 1710

The Chairman: Theoretically it gives us a broader scope for discussion by doing it that way as opposed to strictly estimates. That's the technical reason, but usually we don't concern ourselves very much with the broadness of the scope when we get the witness.

Mrs. Marleau: Mr. Chairman, I just want to express my disappointment at what has happened at this committee today. I've often felt that the finance committee worked very well together. We were certainly not afraid to tackle difficult questions in the past. It disappoints me to see that the government is so afraid to look at something in a very rational way.

As you're very much aware, this finance committee can pass motions, can make a lot of recommendations to the government. The government does not necessarily have to follow what we recommend. But it certainly should be an area for open thinking and open discussion. It's a great disappointment to me that the government is so afraid of touching any type of issue.

It feels as though we're sitting here in some type of dictatorship, just being told that this is it, not to talk about it, too bad.

The Chairman: We can talk all we want; we're just not going to vote.

[*Translation*]

Je devrais sans doute vous expliquer pourquoi j'ai rédigé ma motion de cette façon. Je voulais mettre toutes les chances de mon côté pour gagner l'appui de tous les membres du comité. J'aurais craint de perdre cet appui en incluant trop d'éléments dans la motion.

Deuxièmement—et j'invite M. Langdon à réfléchir à ceci—s'agissant de prévisions budgétaires, sachez que les règles actuelles nous autorisent à recommander une réduction mais non une augmentation. Loin de moi l'idée de lancer un débat de procédure au sujet de la légalité ou non de notre intervention. Monsieur Langdon, s'il est simplement question de présenter à la Chambre des communes une proposition ou une recommandation, je pense que votre suggestion est tout à fait acceptable sur le plan de la procédure.

Je voulais simplement mentionner pour le procès-verbal les raisons qui m'ont poussé à formuler ma motion de cette façon; comme je l'ai dit, j'espérais ainsi gagner l'appui d'un plus grand nombre de membres du comité. Deuxièmement, je n'ai aucune objection à la suggestion de M. Langdon, à savoir d'ajouter à cette motion une référence au financement provisoire.

Le président: Il se trouve que, tel que notre ordre du jour est rédigé, le Conseil économique du Canada a été convoqué en vertu de l'article 108(2) du Règlement et non à propos des prévisions budgétaires. Nous avons donc officiellement le pouvoir de convoquer le Conseil économique. D'une façon ou d'une autre, cela ne fait pas grande différence.

M. Gray: Je retire ce que j'ai dit.

Le président: Théoriquement, cette formule nous permet d'avoir une discussion plus large que si ce sujet était abordé dans le cadre des prévisions budgétaires. Mais c'est là une raison d'ordre technique, parce que nous ne nous préoccupons habituellement pas beaucoup de l'ampleur de nos débats lorsque nous entendons les témoins.

Mme Marleau: Monsieur le président, je tiens à exprimer ma déception à propos de ce qui vient de se produire devant notre comité. J'ai toujours pensé que le Comité des finances fonctionnait de façon harmonieuse. Nous n'avons jamais hésité à aborder des questions difficiles. Je suis déçue de voir que le gouvernement ait tellement peur d'examiner un sujet de façon rationnelle.

Comme vous le savez fort bien, le Comité des finances peut adopter des motions et présenter toutes sortes de recommandations au gouvernement, recommandations que celui-ci n'est pas tenu de suivre. Il devrait tout de même être possible de réfléchir et de discuter librement de ces questions. Je suis vraiment déçue de voir que le gouvernement ait tellement peur d'aborder ce genre de questions.

Cela me donne l'impression de vivre dans un régime dictatorial, où l'on nous laisse entendre qu'il n'y a plus rien à dire, plus rien à faire, et que c'est comme ça.

Le président: Nous pouvons parler de ces questions autant que nous le voulons; il nous sera toutefois impossible de passer au vote.

[*Texte*]

Mrs. Marleau: You people are not interested in discussing this at all. I'm told that in other committees there has been very open discussion about the pros and cons of doing away with certain councils. I think the Economic Council of Canada deserves that we have this open discussion with members of the government as well as members of the opposition. I think it's very important.

They have written many reports. Most of us have agreed on some and disagreed on others; that includes government members. Today I see no reason why we should not ask that you bring this motion forward, perhaps at another finance committee meeting when we have a large majority of Conservative members present so that they, too, may voice their opinions and ask their questions to the Economic Council of Canada.

The Chairman: All members had notice of the meeting. I presume that those who had questions would then have arranged to be here. It's not up to me to decide and to tell them when to show up and when not to come. If you want to suggest at some point—

Mr. Gray: What about telling them when to leave?

The Chairman: I didn't tell him to leave, he knows what to do. I don't have to tell him. He can make up his own mind.

If members want to suggest that we have another meeting on this subject, I'm prepared to entertain that at some future time. That's a possibility—but I wouldn't count on getting any motions passed.

Mrs. Marleau: At least discussing the motion would be a valid reason to have another meeting.

Mr. Gray: I'd also like to ask that when this motion comes up—and you do have an obligation to present it for discussion and a decision—sufficient notice be given so that people can direct their minds to being present or otherwise, and nobody is taken by surprise.

The Chairman: I wouldn't call a meeting on this subject without having spoken to at least the opposition members about the appropriate time.

Mrs. Marleau: I would like to suggest that you speak to your own members as well.

The Chairman: If there are no further comments or questions, I am going to adjourn this meeting.

Mr. Langdon: Actually, I have some problem with the date for which we've scheduled Mr. Crow. I think Mr. Gray as well has some problem with that timing.

On Wednesday, April 8, at 3.30 p.m., both Mr. Gray and myself are committed to some interrogation of the International Joint Commission in front of the external affairs committee.

Mr. Gray: That's true.

The Chairman: Perhaps you can speak to me about that after the meeting. This has been scheduled by the clerk for about two weeks. It has been announced several times.

[*Traduction*]

Mme Marleau: Vous n'avez pas vraiment envie de discuter de ce sujet. Je sais que d'autres comités ont très librement discuté des avantages et des inconvénients de la suppression de certains conseils. Je pense que le Conseil économique du Canada mérite que les membres du gouvernement, tout comme les membres de l'Opposition, discutent librement de son existence. Cela me paraît très important.

Le Conseil a fait préparer de nombreux rapports. La plupart d'entre nous, notamment les députés du gouvernement, ont réagi positivement à certains et négativement à d'autres. Je ne vois pas pourquoi nous ne vous demanderions pas aujourd'hui, de présenter cette motion, au cours d'une autre séance du Comité des finances à laquelle assisterait une forte majorité de députés conservateurs pour qu'ils puissent, eux aussi, faire connaître leurs opinions et poser des questions au Conseil économique du Canada.

Le président: Tous les membres ont été convoqués à cette réunion. Je présume que ceux qui avaient des questions à poser ont fait l'effort d'y assister. Ce n'est pas à moi de leur dire d'assister aux séances du comité. Si, à un moment donné, vous voulez suggérer...

M. Gray: Ce n'est pas vous qui leur demandez de quitter la salle?

Le président: Je ne lui ai pas dit de partir, il sait ce qu'il a à faire. Je n'ai pas besoin de lui dire. Il est capable de prendre ses décisions tout seul.

Si les membres du comité réclament une autre réunion sur ce sujet, je suis tout à fait disposé à le faire dans quelque temps. La chose me paraît possible, mais je ne pense pas que l'on puisse adopter des motions sur ce sujet.

Mme Marleau: Un débat sur cette motion pourrait certainement justifier une autre réunion.

M. Gray: J'aimerais également, lorsqu'on présentera cette motion... et vous êtes tenue de la présenter pour qu'il y ait débat et vote... j'aimerais qu'on avertisse les gens suffisamment à l'avance pour qu'ils puissent décider d'y assister ou non, et ne pas les prendre par surprise.

Le président: Je ne convoquerais pas une réunion à ce sujet sans avoir consulté les députés de l'Opposition tout au moins à propos d'une heure qui leur conviendrait.

Mme Marleau: Il me semblerait également souhaitable de consulter vos propres députés.

Le président: S'il n'y a pas d'autres commentaires ou questions, je vais lever la séance.

M. Langdon: En fait, la date prévue pour la comparution de M. Crow ne me convient pas très bien. Je pense que c'est également le cas de M. Gray.

Le mercredi 8 avril, à 15h30, M. Gray et moi-même devons poser certaines questions à la Commission mixte internationale qui comparaît devant le Comité des affaires étrangères.

M. Gray: C'est exact.

Le président: Vous pourriez peut-être m'en parler après la séance. Cette date a été fixée par la greffière il y a deux semaines environ. Elle a été annoncée à plusieurs reprises.

[*Text*]

Mr. Langdon: Have the date and the time been announced?

The Chairman: Yes, at least two weeks. I've mentioned it several times at committee. We can have this discussion after the meeting, but Mr. Crow is not an easy person to schedule in. That's why as soon as his report came out, we contacted him that day to find out when he could come. So it would undoubtedly be after Easter, if anything.

Mr. Gray: Mr. Dorin, you have a point. Maybe Mr. Langdon and I will see what we can do with your counterpart, Mr. Bosley. Both subjects are very important to us.

• 1715

The Chairman: The meeting is adjourned until the call of the chair.

[*Translation*]

M. Langdon: La date et l'heure ont été annoncées?

Le président: Oui, il y a au moins deux semaines. Je l'ai mentionné à plusieurs reprises au comité. Nous pouvons reprendre cette discussion après la séance, mais sachez qu'il n'est pas facile de fixer une date pour M. Crow. C'est pourquoi nous l'avons contacté tout de suite après la publication de son rapport pour nous entendre sur une date. Donc, ça risque fort d'être remis après Pâques.

M. Gray: Très bien, monsieur Dorin. M. Langdon et moi-même allons voir ce qu'il serait possible de faire avec votre homologue, M. Bosley. Ces deux sujets nous intéressent beaucoup.

Le président: La séance est levée.

MAIL POSTE
Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid Port payé
Lettermail Poste-lettre
K1A 0S9
Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Economic Council of Canada:

Judith Maxwell, Chairperson;

Caroline Pestieau, Deputy Chairperson;

Harvey Lazar, Deputy Chairperson.

TÉMOINS

Du Conseil économique du Canada:

Judith Maxwell, présidente;

Caroline Pestieau, présidente associée;

Harvey Lazar, président associé.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Government Publications

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 43

Monday, March 30, 1992

Chairman: Murray Dorin

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 43

Le lundi 30 mars 1992

Président: Murray Dorin

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances

RESPECTING:

Bill C-48, An Act to amend the Canada Deposit Insurance Corporation Act and to amend other Acts in consequence thereof

Bill C-21, An Act relating to the accounting of certain payments for the servicing and reduction of the debt of Canada

INCLUDING:

The Ninth Report to the House

CONCERNANT:

Projet de loi C-48, Loi modifiant la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada et d'autres lois en conséquence

Projet de loi C-21, Loi concernant la comptabilisation de certains paiements en vue du service et de la réduction de la dette du Canada

Y COMPRIS:

Le Neuvième rapport à la Chambre

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

LIBRARY OF PARLIAMENT

Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992

24765—1

STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairman: Murray Dorin

Vice–Chairmen:
Clément Couture
Diane Marleau

Members

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White—(8)

(Quorum 5)

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: Murray Dorin

Vice–présidents:
Clément Couture
Diane Marleau

Membres

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White—(8)

(Quorum 5)

La greffière du Comité

Susan Baldwin

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

REPORT TO THE HOUSE

Monday, February 24, 1992

The Standing Committee on Finance has the honour to present its

NINTH REPORT

In accordance with its Order of Reference of Wednesday, October 2, 1991, your Committee has considered Bill C-21, An Act relating to the accounting of certain payments for the servicing and reduction of the debt of Canada, and has agreed to report it with the following amendments:

Clause 4

Strike out lines 22 and 23, at page 1, and line 1, at page 2, and substitute the following therefor:

"(*b*) the amount, if any, by which the net proceeds of disposal of shares in the capital stock of a"

Strike out lines 5 to 9, at page 2, and substitute the following therefor:

"that were sold in the year exceed the value, net of any related allowance, of the shares as shown in the statement of assets and liabilities of Canada as at March 31 immediately before the time of sale;

(*c*) the amount, if any, by which the total value of all financial assets received by the government in the year on the winding-up of a"

In the English version only, strike out line 13, at page 2, and substitute the following therefor:

"Crown corporation exceeds the value, net of any related allowance, of"

Strike out lines 17 to 19, at page 2, and substitute the following therefor:

"case may be, as shown in the statement of assets and liabilities of Canada as at March 31 immediately before the commencement"

Clause 8

Strike out lines 22 to 29, at page 3, and substitute the following therefor:

"8. The Public Accounts for the 1991-92 and each subsequent fiscal year shall contain a statement setting out the transactions in that year in respect of the Debt Servicing and Reduction Account."

New Clause 9

Add immediately after line 29, at page 3, the following:

"9. In auditing the accounts of Canada, the Auditor General of Canada shall examine the statement referred to in section 8 and shall give an opinion, with any reservations that the Auditor General may have, as to whether the statement fairly presents information in accordance with this Act and the stated accounting policies of the government on a basis consistent with that of the preceding year."

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le lundi 24 février 1992

Le Comité permanent des finances a l'honneur de présenter son

NEUVIÈME RAPPORT

Conformément à son ordre de renvoi du mercredi 2 octobre 1991, votre Comité a étudié le projet de loi C-21, Loi concernant la comptabilisation de certains paiements en vue du service et de la réduction de la dette du Canada, et a convenu d'en faire rapport avec les modifications suivantes :

Article 4

Retrancher les lignes 20 et 21, à la page 1, et les remplacer par ce qui suit :

«*b*) en cas de vente, au cours d'un exercice visé, d'actions du»

Retrancher les lignes 2 à 5, à la page 2, et les remplacer par ce qui suit :

«ou qui la remplace, l'excédent éventuel du produit net de leur vente sur la valeur des actions — déduction faite de toute provision y afférente — inscrite dans l'état de l'actif et du passif du Canada au 31 mars immédiatement avant la vente;

c) l'excédent éventuel de la valeur globale des actifs financiers reçus par l'État, au cours d'un exercice visé,»

Dans la version anglaise seulement, retrancher la ligne 13, à la page 2, et la remplacer par ce qui suit :

«Crown corporation exceeds the value, net of any related allowance, of»

Retrancher les lignes 10 à 12, à la page 2, et les remplacer par ce qui suit :

«de l'État dans celle-ci — déduction faite de toute provision y afférente — inscrite dans l'état de l'actif et du passif du Canada au 31 mars immédiatement avant le début de la liquidation;»

Article 8

Retrancher les lignes 20 à 26, à la page 3, et les remplacer par ce qui suit :

«8. Est publié dans les comptes publics d'un exercice visé un relevé précisant les sommes portées au débit et au crédit du compte de service et de réduction de la dette au cours de l'exercice.»

Nouvel article 9

Ajouter immédiatement après la ligne 26, à la page 3, ce qui suit :

«9. Dans sa vérification des comptes du Canada, le vérificateur général examine le relevé visé à l'article 8 et fait savoir si, selon lui, les renseignements y figurant sont présentés fidèlement, conformément à la présente loi et aux conventions énoncées pour la comptabilité publique et de la même manière que pour l'exercice précédent; il formule éventuellement des réserves.»

A copy of the Minutes of Proceedings and Evidence relating to this Bill (*Issues Nos. 38, 39, 40, 41 and 43 which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages relatifs à ce projet de loi (*fascicules n^os^ 38, 39, 40, 41 et 43 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

MURRAY DORIN,

Chairman.

MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, MARCH 30, 1992
(56)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance met at 7:45 o'clock p.m. this day, in Room 371, West Block, the Acting Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Murray Dorin and René Soetens.

Acting Members present: David Bjornson for Clément Couture; Don Blenkarn for Brian White; Catherine Callbeck for Herb Gray; Bill Kempling for Greg Thompson, and John Rodriguez for Steven Langdon.

Other Member present: George Rideout.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Marion Wrobel, Senior Analyst. *From Public Bills Office:* Bill Farrell, Legislative Committee Clerk. *From Gowling, Strathy and Henderson:* Guy David, Consultant.

Witnesses: From the Department of Finance: Gordon King, General Director, Financial Sector Policy Branch. *From Fasken Campbell Godfrey:* Ronald N. Robertson, Q.C.; and Donald E. Milner.

Pursuant to an Order of the House dated February 5, 1992, the Committee resumed consideration of Bill C-48, An Act to amend the Canada Deposit Insurance Corporation Act and to amend other Acts in consequence thereof. (*See Minutes of Proceedings and Evidence dated Monday, February 10, 1992, Issue No. 30*).

On Clause 1

René Soetens moved,—That Clause 1 be amended by

(a) striking out line 20, at page 1, and substituting the following therefor:

"that is convertible at any time into a share,"

(b) by striking out line 22, at page 1, and substituting the following therefor:

"(b) an option or a"

(c) by striking out line 13, at page 2, and substituting the following therefor:

"that is convertible at any time into subor-"

(d) by striking out line 15, at page 2, and substituting the following therefor:

"(b) an option or a"

After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to.

Clause 1, as amended carried.

Clauses 2 to 5 carried severally.

On Clause 6

Catherine Callbeck moved,—That Clause 6 be amended by striking out "federal" in line 24 on page 3 and by striking out "federal" wherever "federal member institution" occurs in Bill C-48, other than in sections 39.1 and 39.18 and subsection 39.19(4) of Clause 11 and Clause 14.

PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 30 MARS 1992
(56)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances se réunit à 19 h 45 dans la salle 371 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Don Blenkarn (*président suppléant*).

Membres du Comité présents: Murray Dorin et René Soetens.

Membres suppléants présents: David Bjornson remplace Clément Couture; Don Blenkarn remplace Brian White; Catherine Callbeck remplace Herb Gray; Bill Kempling remplace Greg Thompson; John Rodriguez remplace Steven Langdon.

Autre député présent: George Rideout.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Marion Wrobel, analyste principal. *Du Bureau des projets de loi d'intérêt public:* Bill Farrell, greffier de comité législatif. *De Gowling, Strathy et Henderson:* Guy David, consultant.

Témoins: Du ministère des Finances: Gordon King, directeur général, Politique du secteur financier. *De Fasken Campbell Godfrey:* Ronald N. Robertson, c.r.; Donald E. Milner.

Conformément à son ordre de renvoi du 5 février 1992, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-48, Loi modifiant la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada et d'autres lois en conséquence (*voir les Procès-verbaux et témoignages du lundi 10 février 1992, fascicule nº 30*).

Article 1

René Soetens propose,—Que l'article 1 soit modifié

a) en remplaçant la ligne 17, à la page 1, par ce qui suit:

«membre, convertible en tout temps en»

b) en remplaçant les lignes 20 et 21 à la page 1, par ce qui suit:

«telle institution, d'acquérir une action ou le»

c) en remplaçant la ligne 14, à la page 2, par ce qui suit:

«membre, convertible en tout temps en»

d) en remplaçant les lignes 17 et 18, à la page 2, par ce qui suit:

«telle institution, d'acquérir une dette subor-»

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

L'article 1, modifié, est adopté.

Les articles 2 à 5 sont adoptés séparément.

Article 6

Catherine Callbeck propose,—Que l'article 6 soit modifié en supprimant le mot «fédérale», ligne 13, page 3, et chaque fois qu'il apparaît ensuite dans l'expression «institution fédérale membre», sauf aux articles 39.1 et 39.18, au paragraphe 39.19(4) de l'article 11 et à l'article 14.

After debate thereon, by unanimous consent, the amendment was allowed to stand.

The Clause, by unanimous consent, was allowed to stand.

Clauses 7 to 10 carried severally.

On Clause 11

Catherine Callbeck moved,—That Clause 11 be amended by striking out line 27, at page 4, to line 27, at page 5, and substituting the following therefor:

"39.1 (1) Where the Superintendent or the appropriate provincial supervisor is of the opinion that

(a) a member institution has ceased, or is about to cease, to be viable; and

(b) the viability of the member institution cannot be restored or preserved by the exercise of the Superintendent's or provincial supervisor's powers under the legislation governing the member institution,

in the case of a federal member institution the Superintendent shall, and in the case of a provincial member institution, the provincial supervisor, with the consent of the appropriate provincial Minister may, in writing, report thereon to the Corporation.

(2) For the purposes of subsection (1), the Superintendent or provincial supervisor, as the case may be, may take into account all matters that the Superintendent or provincial supervisor considers relevant, but in all cases the Superintendent or provincial supervisor shall have regard to whether, in the opinion of the Superintendent or provincial supervisor

(a) the member institution is dependent to an excessive extent on loans, advances, guarantees or other financial assistance to sustain its operations;

(b) the member institution has lost the confidence of depositors and the public;

(c) the member institution's required capital under its governing legislation is or is about to become substantially deficient; or

(d) the member institution has failed to pay any liability that has become due and payable or will not be able to pay its liabilities as they become due and payable.

39.11 On receipt of a report made by the Superintendent or a provincial supervisor pursuant to subsection 39.1, the Corporation may request the Minister to recommend that an order be made vesting the shares and subordinated debt of the member institution in the Corporation."

After debate thereon, by unanimous consent, the amendment was allowed to stand.

René Soetens moved,—That Clause 11 be amended by striking out line 23, at page 5, and substituting the following therefor:

"39.1(1) and after having taken into account whether an agreement for a transaction referred to in subsection 39.19(1) is reasonably likely to be expeditiously entered into after the making of the order, the Corporation may request the"

After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to.

Après débat, du consentement unanime, l'amendement est reporté.

L'article 6, du consentement unanime, est reporté.

Les articles 7 à 10 sont adoptés séparément.

Article 11

Catherine Callbeck propose,—Que l'article 11 soit modifié en remplaçant la ligne 26, page 4, jusqu'à la ligne 21, page 5, par ce qui suit:

«39.1 (1) Le surintenant doit, et le contrôleur provincial avec l'accord du ministre provincial compétent peut, signaler dans un rapport écrit, à la Société, tout cas où, selon lui, une institution membre a cessé d'être viable ou est sur le point de ne plus l'être, d'une part, et ne peut le devenir ou le rester même s'il exerçait les pouvoirs prévus à la loi régissant l'institution membre.

(2) Pour l'application du paragraphe (1), le surintendant ou le contrôleur provincial prend en compte tous les facteurs qu'il juge pertinents; il doit notamment déterminer si, à son avis:

a) le maintien des opérations de l'institution membre dépend dans une trop grande mesure de prêts, d'avances, de garanties ou d'une autre aide financière;

b) l'institution membre a perdu la confiance des déposants et du public;

c) son capital réglementaire en vertu de la loi qui la régit est nettement insuffisant ou sur le point de l'être;

d) elle n'a pas acquitté une dette exigible ou ne pourra faire face à ses obligations au fur et à mesure qu'elles deviendront exigibles.

39.11 Sur réception du rapport du surintendant ou du contrôleur provincial compétent, selon le cas, la Société peut demander au ministre de recommander la prise d'un décret portant dévolution à elle-même des actions et des dettes subordonnées de l'institution membre.»

Après débat, du consentement unanime, l'amendement est reporté.

René Soetens propose,—Que l'article 11 soit modifié en remplaçant la ligne 17, à la page 5, par ce qui suit:

«tendant et après avoir déterminé si un contrat en vue d'une opération visée au paragraphe 39.19(1) sera probablement conclu rapidement, la Société peut demander au minis-»

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

Catherine Callbeck moved,—That Clause 11 be amended by striking out line 32, at page 5, and substituting the following therefor:

"representations and, in the case of a provincial member institution, after inviting the provincial minister responsible for the provincial member institution under the laws of the province to make representations, the Minister is of the opin-"

The amendement, by unanimous consent, was allowed to stand.

René Soetens moved,—That Clause 11 be amended

(a) by striking out, in the English version only, line 17, at page 6, and substituting the following therefor:

"subordinated debt;"

(b) by striking out line 22, at page 6, and substituting the following therefor:

"under it; and

(d) does not prevent a secured creditor or transferee of the person who was the holder of the shares or subordinated debt immediately before the making of the order from being entitled to receive compensation under section 39.26 or 39.3."

After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to.

René Soetens moved,—That Clause 11 be amended

(a) by striking out line 8, at page 7, and substituting the following therefor:

"(a) no action or other civil proceeding may be"

(b) by striking out lines 13 and 14, at page 7, and substituting the following therefor:

"(b) no attachment, garnishment, execution or other method of enforcement of a judgment or order against the fed-"

After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to.

René Soetens moved,—That Clause 11 be amended by striking out lines 18 to 20, at page 7, and substituting the following therefor:

"institution has any remedy against the federal member institution or its property;

(c.1) no creditor has any right of set-off against the federal member institution, which, for greater certainty, does not include the consolidation of accounts maintained in the normal course for the purpose of providing clearing and settlement services or the services referred to in paragraph (2.3) (c); and"

After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to.

René Soetens moved,—That Clause 11 be amended by striking out line 1, at page 8, and substituting the following therefor:

"(2.1) Subsections (1) and (2) do not apply so as to prevent a member of the Canadian Payments Association from acting or ceasing to act as a clearing agent for a federal member institution in accordance with the

Catherine Callbeck propose,—Que l'article 11 soit modifié en remplaçant la ligne 24, à la page 5, par ce qui suit:

«tion fédérale membre visée——dans le cas d'une institution provinciale membre, au ministre provincial qui, en vertu des lois de la province de l'institution provinciale membre, répond de cette dernière,—la possibilité de»

Après débat, du consentement unanime, l'amendement est reporté.

René Soetens propose,—Que l'article 11 soit modifié

a) en remplaçant, dans la version anglaise seulement, la ligne 17, à la page 6, par ce qui suit:

«subordinated debt;»

b) en remplaçant la ligne 18, à la page 6, par ce qui suit:

«ou un ayant cause de celle-ci;

d) ne porte pas atteinte au droit du créancier garanti de la personne qui détenait des actions ou des dettes subordonnées au moment de la prise du décret, ou de la personne à qui elle les a transférées, de recevoir l'indemnité en vertu des articles 39.26 ou 39.3.»

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

René Soetens propose,—Que l'article 11 soit modifié

a) en remplaçant les lignes 5 et 6, à la page 7, par ce qui suit:

«a) toutes les actions ou autres procédures civiles contre l'institution visée, à l'excep-»

b) en remplaçant les lignes 10 et 11, à la page 7, par ce qui suit:

«b) toute saisie ou autre mesure d'exécution d'un jugement ou d'une ordonnance à l'encontre de l'institu-»

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

René Soetens propose,—Que l'article 11 soit modifié en remplaçant les lignes 13 et 14, à la page 7, par ce qui suit:

«c) les recours des créanciers à son encontre;

c.1) le droit des créanciers d'opérer compensation à son égard, la consolidation des comptes qui sont normalement maintenus en vue de la prestation de services de compensation ou de règlement ou des services visés à l'alinéa (2.3)c) n'étant pas considérée comme une opération de compensation;»

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

René Soetens propose,—Que l'article 11 soit modifié en remplaçant la ligne 1, à la page 8, par ce qui suit:

«(2.1) Les paragraphes (1) et (2) n'ont pas pour effet d'empêcher un membre de l'Association canadienne des paiements d'agir ou de cesser d'agir à titre d'agent de compensation pour le compte de l'institution fédérale

Canadian Payments Association Act and the by-laws and rules of that Association.

(2.2) A federal member institution the shares and subordinated debt of which are vested in the Corporation by an order made under section 39.13 may not enforce against a person a right to receive an amount against which the person, but for paragraph (1) (c.1), would have a right of set-off.

(2.3) Nothing in subsection (1) or (2) shall be construed

(a) as prohibiting a person from requiring payments to be made in cash for goods, services, use of leased or licensed property or other valuable consideration provided after the making of the order;

(b) as requiring the advance to a federal member institution the shares and subordinated debt of which are vested in the Corporation by an order made under section 39.13 of money or credit after the making of the order; or

(c) as requiring the provision to a federal member institution the shares and subordinated debt of which are vested in the Corporation by an order made under section 39.13 of any of the following services where to do so would be likely, in the reasonable opinion of the person providing the service, to result in that person advancing money or credit to the federal member institution after the making of the order or to give rise, after the making of the order, to a claim of that person against the federal member institution, namely,

(i) cash management services,

(ii) services related to the redemption of debt instruments,

(iii) services related to the issuance of letters of credit or guarantees,

(iv) cheque certification services,

(v) currency supply services,

(vi) funds transfer services and remittance order services,

(vii) securities delivery and settlement services,

(viii) charge, credit, debit and payment card services,

(ix) automated banking and teller machine services,

(x) electronic funds transfer at point of sale services,

(xi) consignment cheque services,

(xii) other services similar to those referred to in subparagraphs (i) to (xi),

(xiii) any service of a kind prescribed by the requlations, and

(xiv) a guarantee of liabilities in respect of any of the services referred to in subparagraphs (i) to (xiii).

(3) Paragraphs (1) (b) to (d) and subsection (2) do not"

After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to.

membre conformément à la *Loi sur l'Association canadienne des paiements* et aux règles et règlements administratifs de l'Association.

(2.2) L'institution fédérale membre dont les actions et les dettes subordonnées ont été dévolues à la Société par le décret visé à l'article 39.13 ne peut faire valoir son droit de recevoir un montant à l'encontre duquel un tiers, en l'absence de l'alinéa (1)c.1), aurait un droit de compensation.

(2.3) Les paragraphes (1) et (2) n'ont pas pour effet:

a) d'empêcher quiconque d'exiger un paiement en argent pour la fourniture de biens ou services ou l'utilisation de biens loués ou sous licence après la prise du décret;

b) de rendre obligatoire le versement d'une avance en argent ou sous forme de crédit après la prise du décret à l'institution fédérale membre visée par le décret de dévolution;

c) de rendre obligatoire la prestation par une personne à l'institution fédérale membre visée par le décret de dévolution des services suivants si cela devait vraisemblablement, selon ce que la personne peut raisonnablement en penser, entraîner après la prise du décret l'avance par celle-ci d'argent ou de crédit à l'institution ou la formation d'une réclamation à son encontre:

(i) la gestion de trésorerie;

(ii) les services afférents au remboursement des titres d'emprunt;

(iii) les services afférents à l'émission de lettres de crédit ou de garanties;

(iv) la certification de chèques;

(v) l'approvisionnement en numéraire;

(vi) les virements de fonds et les ordres de paiement;

(vii) la livraison de titres et le règlement;

(viii) les services afférents aux cartes de crédit, de débit ou de paiement;

(ix) les guichets automatiques bancaires et les services de compensation intra-réseau;

(x) les virements de fonds électroniques aux lieux de services de vente;

(xi) les services de chèques en consignation;

(xii) les autres services semblables à ceux visés aux sous-alinéas (i) à (xi);

(xiii) les services du type prévu par règlement;

(xiv) la garantie des obligations relatives aux services mentionnés aux sous-alinéas (i) à (xiii).

(3) Les alinéas (1)b) à d) et le paragraphe (2) ne s'appli-»

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

René Soetens moved,—That Clause 11 be amended by striking out line 11, at page 8, and substituting the following therefor:

"tion of those paragraphs and that subsection."

After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to.

René Soetens moved,—That clause 11 be amended

(a) by striking out lines 12 and 13, at page 8, and substituting the following therefor:

"(4) Nothing in subsection (1) or (2) prevents the termination of any of the following agreements in accordance with their terms or the setting off of an amount payable under or in connection with any of the following agreements, namely,"

(b) by striking out line 26, at page 8, and substituting the following therefor:

"(i) an agreement to buy, sell, borrow or lend securities, to clear or settle securities transactions or to act as a depository for securities;"

After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to.

René Soetens moved,—That Clause 11 be amended

(a) by striking out, in the English version only, line 30, at page 8, and substituting the following therefor:

"graphs (a) to (i);"

(b) by striking out line 33, at page 8, and substituting the following therefor:

"paragraphs (a) to (j);

(l) a guarantee of the liabilities under an agreement or contract referred to in paragraphs (a) to (k); or

(m) any agreement of a kind prescribed by the regulations.

(5) The Governor in Council may make regulations prescribing

(a) kinds of services for the purposes of subparagraph (2.3)(c)(xiii); and

(b) kinds of agreements for the purposes of paragraph (4)(m)."

After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to.

René Soetens moved,—That Clause 11 be amended by adding, immediately after line 33, at page 8, the following:

"39.151 The Governor in Council may, in an order vesting the shares and subordinated debt of a federal member institution in the Corporation, provide that section 39.15 does not apply in respect of the federal member institution."

After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to.

René Soetens moved,—That Clause 11 be amended by striking out lines 20 to 32, at page 9, and substituting the following therefor:

René Soetens propose,—Que l'article 11 soit modifié en remplaçant la ligne 12, à la page 8, par ce qui suit:

«alinéas et de ce paragraphe.»

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

René Soetens propose,—Que l'article 11 soit modifié

a) en remplaçant les lignes 13 à 15, à la page 8, par ce qui suit:

«(4) Les paragraphes (1) et (2) n'ont pas pour effet d'empêcher l'exécution, conformément à leurs dispositions, des contrats suivants ou d'opérer compensation relativement à un montant payable en vertu de ceux-ci ou à leur égard:»

b) en remplaçant la ligne 30, à la page 8, par ce qui suit:

«i) le contrat d'achat, de vente, d'emprunt ou de prêt de titres, le contrat relatif à la compensation ou au règlement des opérations sur ceux-ci ou le contrat autorisant à agir à titre de dépositaire à leur égard;»

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

René Soetens propose,—Que l'article 11 soit modifié

a) en remplaçant, dans la version anglaise seulement, la ligne 30, à la page 8, par ce qui suit:

«graphs (a) to (i);»

b) en remplaçant la ligne 39, à la page 8, par ce qui suit:

«à j);

l) la garantie des obligations découlant des contrats ou opérations visés aux alinéas a) à k);

m) le contrat du type prévu par règlement.

(5) Le gouverneur en conseil peut, par règlement, prévoir des types de service et de contrat pour l'application respectivement du sous-alinéa (2.3)c)(xiii) et de l'alinéa (4)m).»

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

René Soetens propose,—Que l'article 11 soit modifié en ajoutant après la ligne 39, à la page 8, ce qui suit:

«39.151 Le gouverneur en conseil peut prévoir dans le décret de dévolution que l'article 39.15 ne s'applique pas à l'institution fédérale membre qui en fait l'objet.»

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

René Soetens propose,—Que l'article 11 soit modifié en remplaçant les lignes 16 à 26, à la page 9, par ce qui suit:

"39.18 (1) The following enactments do not apply in respect of shares of a federal member institution that are vested in the Corporation by an order made under section 39.13:

(a) sections 372, 377, 378, 381 and 398 and subsection 400(2) of the *Bank Act*;

(b) sections 407 and 411 of the *Insurance Companies Act*; and

(c) sections 375, 376, 379 and 396 and subsection 399(2) of the *Trust and Loan Companies Act*.

(2) An exemption from the application of section 381 of the *Bank Act*, section 411 of the *Insurance Companies* Act or section 379 of the *Trust and Loan Companies Act* that is granted under section 384 of the *Bank Act*, section 414 of the *Insurance Companies Act* or section 382 of the *Trust and Loan Companies Act* continues in force notwithstanding that the entity that controls the bank, insurance company, trust company or loan company is a federal member institution the shares of which are vested in the Corporation by an order made under section 39.13."

After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to.

René Soetens moved,—That Clause 11 be amended by striking out line 9, at page 10, and substituting the following:

"of all or part of the assets of"

The question being put on the amendment, it was agreed to.

René Soetens moved,—That Clause 11 be amended by adding, immediately after line 34, at page 10, the following:

"(4) A transaction referred to in paragraph (1) (c) or (d) that is not a sale agreement referred to in subsection 232(2) of the *Bank Act* or subsection 237(2) of the *Trust and Loan Companies Act*, as the case may be, has no force or effect until it has been approved by the Minister.

(5) On approval of a transaction referred to in paragraph (1) (c) or (d) by the Minister under subsection 236(4) of the *Bank Act*, subsection 241(4) of the *Trust and Loan Companies Act* or subsection (4), the person who assumes all or substantially all of the liabilities of the federal member institution under the transaction becomes liable instead of the federal member institution to discharge the liabilities of the federal member institution that are assumed."

After debate, thereon, by unanimous consent, the question being put on the amendment, it was allowed to stand.

Catherine Callbeck moved,—That Clause 11 be amended by adding, immediately after line 34, at page 10, the following:

"(4) A transaction referred to in paragraph (1)(c) or (d) has no force or effect until it has been approved by the Minister in the case of a federal member institution or the appropriate provincial Minister in the case of a

«39.18 (1) Les dispositions suivantes ne s'appliquent pas aux actions d'une institution fédérale membre qui ont été dévolues à la Société par le décret visé à l'article 39.13:

a) les articles 372, 377, 378, 381 et 398 et le paragraphe 400(2) de la *Loi sur les banques*;

b) les articles 407 et 411 de la *Loi sur les sociétés d'assurances*;

c) les articles 375, 376, 379 et 396 et le paragraphe 399(2) de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*.

(2) L'exemption de l'application de l'article 381 de la *Loi sur les banques*, de l'article 411 de la *Loi sur les sociétés* d'assurances ou de l'article 379 de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt* accordée en vertu de l'article 384 de la *Loi sur les banques*, de l'article 414 de la *Loi sur les sociétés d'assurances* ou de l'article 382 de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt* demeure en vigueur même si l'entité qui contrôle la banque, la société d'assurances, la société de fiducie ou la société de prêt est une institution fédérale membre dont les actions ont été dévolues à la Société par le décret visé à l'article 39.13.»

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

René Soetens propose,—Que l'article 11 soit modifié en remplaçant les lignes 4 et 5, à la page 10, par ce qui suit:

«notamment par vente, de tout ou partie de son actif et la prise en»

L'amendement est mis aux voix et adopté.

René Soetens propose,—Que l'article 11 soit modifié en ajoutant après la ligne 23, à la page 10, ce qui suit:

«(4) L'opération visée aux alinéas (1)c) ou d), sauf la convention de vente prévue au paragraphe 232(2) de la *Loi sur les banques* ou au paragraphe 237(2) de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*, selon le cas, n'a d'effet qu'à compter de son approbation par le ministre.

(5) Dès l'approbation par le ministre, en vertu du paragraphe 236(4) de la *Loi sur les banques*, du paragraphe 241(4) de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt* ou du paragraphe (4), de l'opération visée aux alinéas (1)c) ou d), la personne qui assume la totalité ou quasi-totalité des obligations de l'institution fédérale membre en vertu de l'opération devient responsable à la place de celle-ci de leur exécution.»

Après débat, du consentement unanime, l'amendement, mis aux voix, est réservé.

Catherine Callbeck propose,—Que l'article 11 soit modifié en ajoutant après la ligne 23, à la page 10, ce qui suit:

(4) L'opération visée aux alinéas (1)c) ou d) n'a d'effet qu'à compter de son approbation par le ministre ou le ministre provincial compétent, selon le cas.

provincial member institution.

(5) On approval of a transaction referred to in paragraph (1)(c) or (d) by the Minister or the appropriate provincial Minister, the person who assumes all or substantially all of the liabilities of the member institution under the transaction becomes liable instead of the member institution to discharge the liabilities of the member institution that are assumed."

After debate, thereon, by unanimous consent, the question being put on the amendment, it was allowed to stand.

René Soetens moved,—That Clause 11 be amended

(a) by striking out line 7, at page 12, and substituting the following therefor:

"pensation in an amount or with a value estimated by the"

(b) by striking out line 48, at page 12, and substituting the following therefor:

"right to contest its amount or value or the fact that"

After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to.

René Soetens moved,—That Clause 11 be amended by adding, immediately after line 49, at page 12, the following:

"(1.1) A notice under subsection 39.23(1) may state that a transaction or series of transactions referred to in paragraph 39.19(1)(c) has been substantially completed and that the shares or subordinated debt are re-vested in the persons who held those shares or that debt immediately before the making of the order vesting those shares or that debt in the Corporation.

(1.2) A notice referred to in subsection (1.1) vests the shares or subordinated debt of the federal member institution on the date of the notice in the persons who held those shares or that debt immediately before the making of the order vesting those shares or that debt in the Corporation."

After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to.

René Soetens moved,—That Clause 11 be amended

(a) by adding, immediately after line 5, at page 13, the following:

"39.241 A notice under subsection 39.23(1) shall be published twice in the *Canada Gazette* and in a newspaper in general circulation at or near the place where the head office or principal place of business of the federal member institution is located."

(b) by striking out lines 16 to 20, at page 13, and substituting the following therefor:

"bearer or order form by publishing it in accordance with section 39.241."

After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to.

René Soetens moved,—That Clause 11 be amended by striking out lines 21 and 22, at page 13, and substituting the following therefor:

"39.26 An offeree is entitled to receive the offered compensation from the"

(5) Dès l'approbation par le ministre ou le ministre provincial de l'opération visée aux alinéas (1)c) ou d), la personne qui assume la totalité ou quasi-totalité des obligations devient responsable à la place de celle-ci de leur exécution.»

Après débat, du consentement unanime, l'amendement, mis aux voix, est réservé.

René Soetens propose,—Que l'article 11 soit modifié

a) en remplaçant la ligne 5, à la page 12, par ce qui suit:

«d'un montant ou d'une valeur qu'elle estime égal à l'in-»

b) en remplaçant la ligne 36, à la page 12, par ce qui suit:

«tester le montant ou la valeur de l'indemnité ou l'ab-»

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

René Soetens propose,—Que l'article 11 soit modifié en ajoutant après la ligne 37, à la page 12, ce qui suit:

«(1.1) L'avis peut énoncer qu'une opération visée à l'alinéa 39.19(1)c) est, pour l'essentiel, terminée et que les actions ou les dettes subordonnées sont dévolues à nouveau aux personnes qui les détenaient au moment de la prise du décret de dévolution.

(1.2) L'avis prévu au paragraphe (1.1) porte dévolution, à compter de sa date, des actions ou des dettes subordonnées de l'institution fédérale membre aux personnes qui les détenaient au moment de la prise du décret de dévolution.»

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

René Soetens propose,—Que l'article 11 soit modifié

a) en ajoutant après la ligne 3, à la page 13, ce qui suit:

«39.241 L'avis prévu au paragraphe 39.23(1) est publié à deux reprises dans la *Gazette du Canada* et dans un journal largement diffusé dans la région du siège de l'institution fédérale membre ou de son établissement principal.»

b) en remplaçant les lignes 14 à 18, à la page 13, par ce qui suit:

«ordre par publication conformément à l'article 39.241.»

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

René Soetens propose,—Que l'article 11 soit modifié en remplaçant la ligne 19, à la page 13, par ce qui suit:

«39.26 Le pollicité a droit de recevoir»

After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to.

René Soetens moved,—That Clause 11 be amended by striking out line 36, at page 13, and substituting the following therefor:

"sor a judge who is in receipt of a salary"

After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to.

René Soetens moved,—That Clause 11 be amended by striking out lines 12 and 13, at page 14, and substituting the following therefor:

"assessor shall take into account the value, if any, as of the time immediately preceding the making of the order vesting the shares and subordinated debt in the Corporation, of the shares or subordinated debt of the class in respect of which there are dissenting offerees and such other matters as the assessor considers relevant, and in all"

After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to.

René Soetens moved,—That Clause 11 be amended by striking out lines 15 and 16, at page 14, and substituting the following therefor:

"(a) deduct the benefit derived from any special financial"

After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to.

John Rodriguez moved,—That Clause 11 be amended by adding, immediately after line 48, at page 14, the following:

(3) Where the shares or subordinated debt of the class in respect of which there are dissenting offerees are revested by a notice referred to in subsection 39.24(1.1), the amount of compensation to be paid to the dissenting offerees is

(a) where the assessor determines that the consideration obtained for the assets of the federal member institution that were sold or otherwise disposed of was not reasonable in the circumstances, the amount by which the value that the shares or subordinated debt would have had after the completion of the sale or other disposition had such consideration been reasonable, as determined by the assessor, exceeds the value of those shares or that debt after the completion of the sale or other disposition; and

(b) in any other case, zero."

After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to.

René Soetens moved,—That Clause 11 be amended

(a) by striking out line 41, at page 15, and substituting the following therefor:

"payment or delivery required by section 39.26 or 39.3 to"

(b) by striking out line 45, at page 15, and substituting the following therefor:

"ment or delivery required by section 39.26 within sixty"

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

René Soetens propose,—Que l'article 11 soit modifié en remplaçant les lignes 32 et 33, à la page 13, par ce qui suit:

«39.23(1), nomme à titre d'évaluateur un juge qui reçoit un traitement en vertu de»

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

René Soetens propose,—Que l'article 11 soit modifié en remplaçant la ligne 9, à la page 14, par ce qui suit:

«doit prendre en compte la valeur, au moment de la prise du décret de dévolution, des actions et des dettes subordonnées de la catégorie à l'égard de laquelle les pollicités opposants ont refusé l'offre ou l'absence d'offre et tout autre facteur qu'il estime»

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

René Soetens propose,—Que l'article 11 soit modifié en remplaçant les lignes 11 et 12, à la page 14, par ce qui suit:

«a) déduire la valeur de tout avantage tiré d'une aide financière particulière octroyée,»

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

John Rodriguez propose,—Que l'article soit modifié en ajoutant après la ligne 38, à la page 14, ce qui suit:

«(3) Dans le cas où des actions ou des dettes subordonnées d'une catégorie à l'égard de laquelle des pollicités opposants ont refusé l'offre ou l'absence d'offre sont dévolues à nouveau par l'avis prévu au paragraphe 39.24(1.1), l'indemnité à verser à ces derniers est égale à:

a) soit, dans le cas où l'évaluateur détermine que la contrepartie obtenue pour les éléments d'actif qui ont été aliénés, notamment par vente, est inacceptable dans les circonstances, la différence entre la valeur des actions ou des dettes subordonnées, au moment de la prise du décret de dévolution, et leur valeur après l'aliénation;

b) soit, dans les autres cas, zéro.»

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

René Soetens propose,—Que l'article 11 soit modifié

a) en remplaçant la ligne 30, à la page 15, par ce qui suit:

«39.33(1) La Société verse ou remet l'indemnité»

b) en remplaçant la ligne 33, à la page 15, par ce qui suit:

«(2) La Société verse ou remet l'indemnité prévue à»

(c) by striking out line 9, at page 16, and substituting the following therefor:

"(4) Payment or delivery under this section by the"

After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to.

René Soetens moved,—That Clause 11 be amended by adding, immediately after line 29, at page 16, the following therefor:

"(4) Fees and disbursements payable to an appraiser may be included by the assessor in an amount awarded in respect of costs under section 39.3 or 39.31."

After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to.

By unanimous consent, Clause 11, as amended, was allowed to stand.

After debate, thereon, by unanimous consent, Clauses 12 and 13 were allowed to stand.

On Clause 14

René Soetens moved,—That Clause 14 be amended

(a) by striking out lines 9 and 10, at page 18, and substituting the following therefor:

"*tion Act* to "sections 372, 377, 378, 381 and 398 and subsection 400(2) of the *Bank Act*" shall"

(b) by striking out lines 14 to 17, at page 18, and substituting the following therefor:

"(d) the reference in subsection 39.18(1) of the *Canada Deposit Insurance Corporation Act* to "sections 375, 376, 379 and 396 and subsection 399(2) of the Trust and Loan Com-"

The question being put on the amendment, it was agreed to.

René Soetens moved,—That Clause 14 be amended

(a) by striking out, in the English version only, line 24, at page 18, and substituting the following therefor:

"*Companies Act*";"

(b) by adding, immediately after line 24, at page 18, the following:

"(d.1) the reference in subsection 39.19(4) of the *Canada Deposit Insurance Corporation Act* to "a sale agreement referred to in subsection 232(2) of the *Bank Act* or subsection 237(2) of the *Trust and Loan Companies Act*" shall be construed as a reference

(i) in the case of a bank, to "a sale agreement referred to in subsection 273(2) of the *Bank Act*"

(ii) in the case of a loan company, to "a sale or disposal under subsection 100(1) of the *Loan Companies Act*", and

(iii) in the case of a trust company, to "a sale or disposal under subsection 101(1) of the *Trust and Loan Companies Act*";

(d.2) the reference in subsection 39.19(5) of the *Canada Deposit Insurance Corporation Act* to "approval" by the "Minister under subsection 236(4) of the *Bank Act*" or "subsection 241(4) of

c) en remplaçant la ligne 9, à la page 16, par ce qui suit:

«(4) Le versement ou la remise par la Société de l'in-»

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

René Soetens propose,—Que l'article 11 soit modifié en ajoutant après la ligne 26, à la page 16, ce qui suit:

«(4) L'évaluateur peut inclure les honoraires et déboursés auxquels ont droit ses assistants dans le montant des frais déterminés conformément aux articles 39.3 ou 39.31.»

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

Du consentement unanime, l'article 11, modifié, est reporté.

Après débat, du consentement unanime, les articles 12 et 13, sont reportés.

Article 14

René Soetens propose,—Que l'article 11 soit modifié

a) en remplaçant la ligne 8, à la page 18, par ce qui suit:

«381 et 398 et le paragraphe 400(2) de la *Loi sur les*»

b) en remplaçant les lignes 12 à 15, à la page 18, par ce qui suit:

«d) la mention au paragraphe 39.18(1) de la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada* de «les articles 375, 376, 379 et 396 et le paragraphe 399(2) de la *Loi sur les sociétés*»

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

René Soetens propose,—Que l'article 14 soit modifié

a) en remplaçant, dans la version anglaise seulement, la ligne 24, à la page 18, par ce qui suit:

«*Companies Act*»;»

b) en ajoutant après la ligne 22, à la page 18, ce qui suit:

«d.1) la mention au paragraphe 39.19(4) de la *Loi sur la société d'assurance-dépôts du Canada* de «convention de vente prévue au paragraphe 232(2) de la *Loi sur les banques* ou au paragraphe 237(2) de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*» vaut mention:

(i) dans le cas d'une banque, de «contrat de vente prévu au paragraphe 273(2) de la *Loi sur les* banques»,

(ii) dans le cas d'une société de prêt, de «cession prévue au paragraphe 100(1) de la *Loi sur les sociétés de prêt*»,

(iii) dans le cas d'une société de fiducie, de «cession prévue au paragrpahe 101(1) de la *Loi sur les sociétés de fiducie*»,

d.2) la mention au paragraphe 39.19(5) de la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada* de «approbation» par le «ministre en vertu du paragraphge 236(4) de la *Loi sur les banques*» ou

the *Trust and Loan Companies Act*" shall be construed as a reference

(i) in the case of a bank, to "approval" by the "Governor in Council under section 275 of the *Bank Act*",

(ii) in the case of a loan company, to "approval" by the "Minister under section 100 of the *Loan Companies Act*", and

(iii) in the case of a trust company, to "approval" by the "Minister under section 101 of the *Trust and Loan Companies Act*";

The question being put on the amendment, it was agreed to.

Clause 14, as amended, carried.

Clauses 15, 16 and 17 carried severally.

On Clause 18

René Soetens moved,—That Clause 18 be amended in the English version only, by striking out lines 15 to 18, at page 20, and substituting the following therefor:

"39.13 of that Act, a transaction or series of transactions referred to in subsection 39.19(1) of that Act is not, in the opinion of the Corporation, substantially"

After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to.

Clause 18, as amended, carried.

On Clause 19

René Soetens moved,—That Clause 19 be amended in the French version only, by striking out line 20, at page 20, and substituting the following therefor:

"tions, à l'exception du paragraphe 1(1) et des articles 14 et 15, entre en vigueur à la date ou aux dates"

After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to.

Catherine Callbeck moved,—That Clause 19 be amended

(a) by striking out line 27, at page 20, and substituting the following therefor:

"19.(1) This Act or any provision thereof,"

(b) by striking out line 31, at page 20, and substituting the following therefor:

"Council.

(2) Sections 39.1 to 39.35 of this Act expire on the day that is five years after the day on which those sections come into force."

After debate, thereon, by unanimous consent, the amendment was allowed to stand.

By unanimous consent, Clause 20 was allowed to stand.

At 9:36 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

de «paragraphe 241(4) de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*» vaut mention:

(i) dans le cas d'une banque, de «approbation» par le «gouverneur en conseil en vertu de l'article 275 de la *Loi sur les banques*»,

(ii) dans le cas d'une société de prêt, de «approbation» par le «ministre en vertu de l'article 100 de la *Loi sur les sociétés de prêt*»,

(iii) dans le cas d'une société de fiducie, de «approbation» par le « ministre en vertu de l'article 101 de la *Loi sur les sociétés de fiducie*»;

L'amendement est mis aux voix et adopté.

L'article 14, modifié, est adopté.

Les articles 15, 16 et 17 sont adoptés séparément.

Article 18

René Soetens propose,—Que l'article 18 soit modifié en remplaçant, dans la version anglaise seulement, les lignes 15 à 18, à la page 20, par ce qui suit:

«39.13 of that Act, a transaction or series of transactions referred to in subsection 39.19(1) of that Act is not, in the opinion of the Corporation, substantially»

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

L'article 18, modifié, est adopté.

Article 19

René Soetens propose,—Que l'article 18 soit modifié en remplaçant, dans la version française seulement, la ligne 20, à la page 20, par ce qui suit:

«tions, à l'exception du paragraphe 1(1) et des articles 14 et 15, entre en vigueur à la date ou aux dates»

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

Catherine Callbeck propose,—Que l'article 19 soit modifié

a) en remplaçant la ligne 19, à la page 20, par ce qui suit:

«19.1 La présente loi ou telle de ses disposi-»;

b) en remplaçant la ligne 21, à la page 20, par ce qui suit:

«fixée par décret du gouverneur en conseil.

(2) Les articles 39.1 à 39.35 de la présente loi cessent d'être en vigueur le jour suivant le cinquième anniversaire de leur entrée en vigueur.».

Après débat, du consentement unanime, l'amendement est reporté.

Du consentement unanime, l'article 20 est reporté.

À 21 h 36, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité

Susan Baldwin

[*Texte*]

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

Monday, March 30, 1992

• 1945

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): Order, please. I am going to take this chair. I am getting tired of not being chairman again. When we have done deals, Mr. Rodriguez, we get the doer in here.

Mr. Rodriguez (Nickel Belt): Have we got another done deal?

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): The order of reference is Bill C-48, an act to amend the Canada Deposit Insurance Corporation Act and other acts in consequence thereof. I want to proceed with clause-by-clause consideration.

I have a number of amendments and I think the packages of amendments are with everyone. There are also a number of those here. Mr. Soetens, would you be prepared to move the "G" amendments? Or perhaps we can get Mr. Rodriguez to move some of them.

Mr. Soetens (Ontario): I do not mind moving them.

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): I may call on whoever is included.

The officials at the Department of Finance are here, including Mr. King, and from the CDIC we have Mr. Robertson and Mr. Milner, who is not with the CDIC, but with Mr. Robertson's firm.

Are you here as a lawyer, Mr. Robertson, or are you advising Mr. King? Or are you advising the CDIC? Or do you have your lawyer here, advising you, because you need a lawyer?

Mr. Gordon King (General Director, Financial Sector Policy Branch, Department of Finance): I can try to answer that question, sir. There are a number of technical points with respect to the stay provisions, about which people had concern, and Mr. Robertson has a lot of experience in the insolvency area, as you are aware. So I thought it would be helpful to have him provide his advice to the committee, if that was helpful.

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): I am going to start to move ahead right away then. We are on clause 1 and we have amendments.

On clause 1

Mr. Soetens: First, may I ask, Mr. Chairman, if it is your intention to try to finish this work tonight?

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): Yes.

Mr. Soetens: All right. Just so I understand.

Mr. Chairman, I would like to move that clause 1 of Bill C-48 be amended by, first, striking out line 20 on page 1 and substituting the following:

[*Traduction*]

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

Le lundi 30 mars 1992

Le président suppléant (M. Blenkarn): Je déclare la séance ouverte, et c'est moi qui vais la présider. Je suis las d'un rôle de second plan: quand il faut mettre une affaire dans le sac, monsieur Rodriguez, on fait appel à celui qui fait bouger les choses.

M. Rodriguez (Nickel Belt): Il y a donc une autre affaire que l'on veut mettre dans le sac?

Le président suppléant (M. Blenkarn): À l'ordre du jour nous avons le projet de loi C-48, Loi modifiant la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada et d'autres lois en conséquence. Je voudrais passer à l'examen article par article.

Vous avez tous dû recevoir la liasse d'amendements. Il y en a également plusieurs ici. Monsieur Soetens, êtes-vous disposé à proposer les amendements «G»? Peut-être pourrons-nous convaincre M. Rodriguez d'en proposer certains.

M. Soetens (Ontario): Je veux bien les proposer.

Le président suppléant (M. Blenkarn): Je peux mettre en discussion ceux qui y figurent.

Nous avons parmi nous de hauts fonctionnaires du ministère des Finances, dont M. King, et de la SADC, M. Robertson et M. Milner, qui n'est pas de la SADC, mais du cabinet de M. Robertson.

Êtes-vous ici en tant qu'avocat, monsieur Robertson, ou en tant que conseiller de M. King? Ou en tant que conseiller de la SADC? Ou bien est-ce que vous avez ici votre avocat pour vous conseiller parce que vous en avez besoin?

M. Gordon King (directeur général, Politique du secteur financier, ministère des Finances): Je peux essayer de vous répondre, monsieur. Il y a ici plusieurs questions de forme qui se posent à propos des dispositions concernant la suspension des procédures, et M. Robertson, vous ne l'ignorez pas, a une longue expérience en matière d'insolvabilité, et j'ai pensé qu'il nous serait précieux si le comité avait besoin d'être conseillé.

Le président suppléant (M. Blenkarn): Nous allons donc commencer sans tarder: j'en suis à l'article 1, et nous avons des amendements.

Article 1

M. Soetens: Je voudrais d'abord savoir, monsieur le président, si vous avez l'intention d'essayer d'en terminer ce soir avec ce projet de loi.

Le président suppléant (M. Blenkarn): Oui.

M. Soetens: Parfait, je voulais seulement le savoir.

Monsieur le président, il est proposé que l'article 1 du projet de loi C-48 soit modifié par: substitution, à la ligne 17, page 1, de ce qui suit:

[*Text*]

that is convertible at any time into a share

—and, secondly, by striking out line 22 on page 1 and substituting the following:

(b) an option or a

—and, thirdly, by striking out line 13 on page 2 and substituting the following:

that is convertible at any time into

Mr. Rideout (Moncton): Do we need to read all this text?

Mr. Soetens: No, we can table it, but it is the first amendment and I thought we would at least set the precedent that I can read.

Fourthly, by striking out line 15 on page 2 and substituting the following:

(b) an option or a

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): Is there any discussion on the amendments? Shall the amendments, as presented by Mr. Soetens, carry?

Mr. Rodriguez: Can we get an explanation from Mr. King? Are these amendments technical?

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): They are quite technical.

Mr. King: The text is fairly technical. It is to deal with the fact that when securities are being FIRPed one wants to deal not only with the securities in existence at the time of the FIRP order but also ones that may come into existence in the future as a result of options or conversion privileges. This change makes clear that the clause picks up all the securities that might come into existence in the future.

• 1950

Amendment agreed to

Clause 1 as amended agreed to

Clause 2 agreed to

Clauses 3 to 5 inclusive agreed to

On clause 6

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): Ms Callbeck, I believe you have a major amendment to clause 6.

Ms Callbeck (Malpeque): Amendment L-2 was withdrawn.

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): It was not put, okay.

Ms Callbeck: But L-3 is an amendment regarding provincial institutions, that they can be FIRPed whether the province agrees or not.

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): It doesn't say that, does it?

Mr. Guy David (Committee Researcher): The new one does, L-4.

[*Translation*]

membre, convertible en tout temps en

. . .et en second lieu, substitution, aux lignes 20 et 21, page 1, de ce qui suit:

telle institution, d'acquérir une action ou le

. . .et, en troisième lieu, substitution, à la ligne 14, page 2, de ce qui suit:

membre, convertible en tout temps en

M. Rideout (Moncton): Est-ce qu'il faut vraiment lire tout ce texte?

M. Soetens: Non, nous pouvons le déposer, mais c'est le premier amendement, et il me semblait nécessaire, pour cela, d'en donner lecture à titre de précédent.

En quatrième lieu, substitution, aux lignes 17 et 18, page 2, de ce qui suit:

telle institution, d'acquérir une dette subor-

Le président suppléant (M. Blenkarn): Y a-t-il discussion sur les amendements? Est-ce que nous adoptons les amendements tels que proposés par M. Soetens?

M. Rodriguez: Pouvons-nous demander une explication à M. King? S'agit-il d'amendements de forme?

Le président suppléant (M. Blenkarn): Absolument.

M. King: C'est surtout une question de forme: le texte porte sur le fait que lorsque des titres sont soumis au processus de restructuration des institutions financières, on veut s'assurer qu'il ne s'agit pas que des titres existant au moment du mandat du PRIF, mais également de ceux qui pourraient être créés par la suite, comme options ou privilèges de conversion. Avec cet amendement, on précise qu'il s'agit de tous les titres qui pourraient être créés par la suite.

L'amendement est adopté

L'article 1 modifié est adopté

L'article 2 est adopté

Les articles 3 à 5 inclusivement sont adoptés

Article 6

Le président suppléant (M. Blenkarn): Madame Callbeck, vous avez, je crois, un important amendement à l'article 6.

Mme Callbeck (Malpèque): L'amendement L-2 est retiré.

Le président suppléant (M. Blenkarn): C'est vrai, il n'a pas été présenté.

Mme Callbeck: Mais L-3 est un amendement portant sur les institutions provinciales, qui peuvent être soumises au processus du PRIF avec ou sans l'accord de la province.

Le président suppléant (M. Blenkarn): Mais cela n'y est pas dit, n'est-ce pas?

M. Guy David (attaché de recherche du Comité): Si, dans le nouvel amendement L-4.

[*Texte*]

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): I'm told that all this particular amendment does is delete the word "federal" from the statute. That was my understanding when I read those amendments in detail.

Ms Callbeck: I move L-3, as replaced.

[See *Minutes of Proceedings*]

Mr. Rideout: There's an L-3 to replace the L-3 in the bundle, and that's the one Catherine is...

Mr. Soetens: I have one L-3 and then I have one that replaces L-3.

Ms Callbeck: That's the one I'm talking about.

Mr. Rideout: It makes it a lot clearer.

• 1955

Mr. Rodriguez: How does it make it clearer? I'm a little confused. I'm looking at "replaces L-3" and I'm looking at L-3, and the wording is exactly the same.

Mr. Soetens: Can I explain?

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): Can I have Mr. Guy David explain?

Mr. David: There were some additional government amendments that will be coming up later that are mentioned in the replacement amendment that are not mentioned in the original amendment L-3. That's the correction.

Ms Callbeck: So what this is saying is that a provincial institution can be FIRPed whether the province agrees or not.

Mr. Rideout: This says that if the other passes and it's okay, this is preliminary to getting to the FIRPing.

Ms Callbeck: To getting there.

Mr. Rideout: Exactly, yes.

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): Can we defer amendment L-3 for the moment?

Ms Callbeck: Sure.

Mr. Soetens: Can we ask for some comments on amendment L-3 from the officials?

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): Well, Mr. David suggests I get the comments on amendment L-4 that they produced.

Mr. Soetens: I guess whether you get them when you get to L-4 or you take them now—

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): Perhaps, Ms Callbeck, you would explain your amendments on page 3. You start amending a whole series of clauses, which I think is fine, but yet—

Mr. Rideout: The problem you are faced with, Mr. Chairman, is you really want to do something under amendment L-4, but if you don't have amendment L-3 when you get to amendment L-4...

[*Traduction*]

Le président suppléant (M. Blenkarn): On me dit que le seul effet de cet amendement est de supprimer le mot «fédéral» du projet de loi. C'est ce que j'ai cru comprendre en lisant les amendements en détail.

Mme Callbeck: Je propose l'amendement L-3, tel que remplacé.

[Voir les *Procès-verbaux*]

M. Rideout: Il y a un L-3 qui remplace le L-3 de la liasse, et c'est celui que Catherine...

M. Soetens: J'ai un L-3, puis j'en ai un qui le remplace.

Mme Callbeck: C'est celui dont je parle.

M. Rideout: Voilà qui met les choses au point.

M. Rodriguez: Comment est-ce que cela met les choses au point? Moi, je n'y comprends rien: je lis «remplace L-3», puis je lis L-3, et c'est blanc bonnet et bonnet blanc.

M. Soetens: Vous me permettez de l'expliquer?

Le président suppléant (M. Blenkarn): Est-ce qu'on peut demander cette explication à M. Guy David?

M. David: Il y a encore quelques amendements du gouvernement qui seront présentés plus tard et qui sont mentionnés dans l'amendement de remplacement, mais qui ne l'étaient pas dans le premier L-3. C'est là la correction.

Mme Callbeck: Ce qui est donc dit ici, c'est qu'une institution provinciale peut être soumise au PRIF, avec ou sans l'accord de la province.

M. Rideout: Il est dit ici que si l'autre amendement est adopté, c'est un préliminaire au PRIF.

Mme Callbeck: Pour arriver au processus.

M. Rideout: C'est exactement cela.

Le président suppléant (M. Blenkarn): Pouvons-nous réserver cet amendement L-3 pour le moment?

Mme Callbeck: Certainement.

M. Soetens: Nos témoins pourraient-ils nous donner quelques explications sur l'amendement L-3?

Le président suppléant (M. Blenkarn): M. David propose que nous écoutions leurs commentaires sur l'amendement L-4, qui a été préparé par eux.

M. Soetens: Est-ce que cela n'est pas du pareil au même, que ce soit maintenant ou quand nous en arriverons au L-4...

Le président suppléant (M. Blenkarn): Madame Callbeck, vous pourriez peut-être expliquer vos amendements de la page 3. Vous commencez par amender toute une série d'articles, ce qui est très bien, mais...

M. Rideout: La difficulté, monsieur le président, c'est que c'est au moyen de l'amendement L-4 qu'on veut vraiment intervenir, mais si vous n'avez pas l'amendement L-3 quand vous en arriverez à l'amendement L-4...

[*Text*]

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): Well, I'm prepared to defer amendment L–3.

Mr. Rideout: Okay, that makes good sense. Talk about L–4 and then you go back to L–3.

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): All right.

Mr. Soetens: Stand the amendment and the clause.

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): You are prepared to move the amendment stand for the moment.

Ms Callbeck: Right.

Amendment L–3 allowed to stand

Clause 6 allowed to stand

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): Now we come to your amendment L–4, and I have a replacement L–4 in your name, as well.

Ms Callbeck: That's what we were talking about, we're replacing L–3.

Mr. Rideout: But you've got to go from clause 7 to clause 11.

Ms Callbeck: We just deferred that amendment L–3 replacement.

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): All right, I'm deferring amendment L–3. Okay?

Ms Callbeck: The replacement.

Mr. Rideout: Then you have to consider clauses 7 to 10, and then you get to clause 11.

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): All right, I come then to clause 7.

Clauses 7 to 10 inclusive agreed to

On clause 11

Ms Callbeck: That's amendment L–4.

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): That's correct. You have an amendment.

Ms Callbeck: I'll move amendment L–4.

[See *Minutes of Proceedings*]

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): Yes, which amendment are you going to move? I have two in your name.

Ms Callbeck: First I am moving L–4, which is in the original package. What that's saying is provincial institutions can be FIRPed whether the province agrees or not.

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): May I say this, that I have had a request from the Hon. Joe Clark that no action be taken that would in any way put any pressure on any provincial government or create any problem with the constitutional negotiations.

• 2000

It's been my view that permissive legislation does not, but that any time a demand puts a pressure on the province, that would then be an interference. In view of the state of the country, I think we ought to pay close attention to that aspect. So I want to know from you the effect of this amendment, then I'll have Mr. King comment on it.

[*Translation*]

Le président suppléant (M. Blenkarn): Je suis disposé à réserver l'amendement L–3.

M. Rideout: Très bien, cela paraît raisonnable. Parlons donc de L–4, et nous reviendrons ensuite au L–3.

Le président suppléant (M. Blenkarn): Très bien.

M. Soetens: Réservez l'amendement et l'article.

Le président suppléant (M. Blenkarn): Vous êtes disposées à proposer que l'amendement soit réservés pour le moment.

Mme Callbeck: Certainement.

L'amendement L–3 est reporté

L'article 6 est reporté

Le président suppléant (M. Blenkarn): Nous en arrivons à votre amendement L–4; j'ai également un amendement de remplacement L–4 en votre nom.

Mme Callbeck: C'est Ce dont nous parlons, nous remplaçons L–3.

M. Rideout: Mais vous devez passer de l'article 7 à l'article 11.

Mme Callbeck: Nous venons de reporter cet amendement de remplacement L–3.

Le président suppléant (M. Blenkarn): Très bien, je reporte l'amendement L–3. Ça va?

Mme Callbeck: L'amendement de remplacement.

M. Rideout: Vous devez alors examiner les articles 7 à 10, et vous arrivez ensuite à l'article 11.

Le président suppléant (M. Blenkarn): Très bien, j'en arrive donc à l'article 7.

Les articles 7 à 10 inclusivement sont adoptés

Article 11

Mme Callbeck: C'est l'amendement L–4.

Le président suppléant (M. Blenkarn): C'est exact, vous avez un amendement.

Mme Callbeck: Je propose l'amendement L–4.

[Voir les *Procès-verbaux*]

Le président suppléant (M. Blenkarn): Quel amendement allez-vous proposer? J'en ai deux en votre nom.

Mme Callbeck: Je propose d'abord L–4, qui est dans la première liasse. D'après cet amendement, les institutions provinciales peuvent être soumises au PRIF, avec ou sans l'accord des provinces.

Le président suppléant (M. Blenkarn): Permettez-moi d'intervenir: j'ai reçu de l'honorable Joe Clark une note me demandant qu'aucune mesure ne soit prise qui soit de nature à exercer une pression quelconque sur un gouvernement provincial ou causer une difficulté pouvant nuire aux négociations constitutionnelles.

Une loi facultative n'est pas une ingérence, mais une demande qui exerce une pression sur une province en est une. Compte tenu de la situation au pays, c'est un point que nous ne devons pas perdre de vue. J'aimerais donc que vous me disiez quel est l'effet de cet amendement, après quoi je demanderai l'opinion de M. King.

[*Texte*]

Ms Callbeck: The effect of it. . .I said that a provincial institution can be FIRPed, whether the province agrees or not.

Mr. Rodriguez: Mr. Chairman, if you've been written to by Joe Clark as chairman of the subcommittee we should be made privy to the correspondence.

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): I'd be delighted to give the letter to you right now. I'll read it to you if you want me to. Do you want me to read it to you?

Mr. Rodriguez: No, I'll just pass it around.

Mr. Soetens: You can give us a copy of the letter.

Mr. Rodriguez: Yes, a copy will be fine.

Number two, I recall very distinctly that when this matter was first discussed, I asked our legal beagle to give us a legal opinion as to whether this matter was within our jurisdiction to legislate. I understood this to be a banking question and therefore it did not encroach on any constitutionality.

This matter simply involves people paying money to join an insurance company. If they didn't like the rules set by the people who own the insurance company, they can jolly well start their own insurance company and insure themselves. That was the position we took at that time, or at least discussed. It seems to me to be quite straightforward.

The matter has nothing to do with interfering in the relationship between a provincial government and its financial institutions. The provincial governments set the rules by which provincial incorporated financial institutions have to operate.

We're talking about an insurance company, CDIC, which is the insuring body and happens to be a federally incorporated insurance company. Members who want to join the club pay to join the club.

Therefore, the club can set the rules and if you don't like the rules, it's the club's way or the highway. That approach doesn't interfere with the way in which the club operates in terms of provincial legislation. So I do not buy that argument, sir.

And you, Mr. Chairman, were consistent in challenging this idea that it had some sort of constitutionality at the base. Now, I find out that you are like a pussy-cat and just simply roll over on your back and tell Joe Clark to rub your stomach and you purr like a pussy. Mr. Chairman, you disappoint me. You're just a big tabby cat and I had the impression that you were accurate—

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): That's right. You know I'm a pussy-cat; we're not going to dispute that. Pussy-cat or no pussy-cat, I happen to believe that the federal government has the authority to FIRP any institution it wants.

But our clerk advises me that perhaps the amendment as presented by Mrs. Callbeck is out of order and the issue is whether the second amendment is out of order. It would seem to me that the second amendment is only permissive and doesn't create a new right or privilege, whereas the first amendment creates a substantial extension.

[*Traduction*]

Mme Callbeck: L'effet de l'amendement. . . Une institution provinciale peut faire l'objet d'un PRIF, que la province soit d'accord ou non.

M. Rodriguez: Monsieur le président, si, en tant que président du sous-comité, vous avez reçu une lettre de Joe Clark, nous devrions en prendre connaissance.

Le président suppléant (M. Blenkarn): Je vous en fais part avec le plus grand plaisir. Je peux la lire, si vous le voulez.

M. Rodriguez: Non, faites-la simplement circuler, s'il vous plaît.

M. Soetens: Faites-nous-en remettre une copie.

M. Rodriguez: Oui.

Deuxièmement, je me souviens très bien que lorsque la question est venue sur le tapis la première fois, j'ai demandé à notre conseiller juridique de nous dire si nous avions compétence en la matière. Je pensais que, puisqu'il s'agissait du domaine bancaire, il n'y avait pas de problème du point de vue constitutionnel.

Dans ce contexte, des gens cotisent simplement pour se joindre à une société d'assurance. S'ils ne sont pas d'accord avec les règles établies par les propriétaires de la société d'assurance, ils n'ont qu'à former leur propre société d'assurance et à se protéger eux-mêmes. C'est le tour que la discussion a pris la dernière fois. La situation semblait assez claire.

La proposition ne constitue en rien une ingérence dans les relations que peut entretenir un gouvernement provincial avec ses institutions financières. Les gouvernements provinciaux établissent les règles régissant les institutions financières ayant une charte provinciale.

Nous sommes en présence ici d'une société d'assurance, la SADC, qui détient une charte fédérale. Les gens qui veulent faire partie du club cotisent pour le faire.

Le club peut établir ses propres règles. Tant pis pour ceux qui ne les acceptent pas. Cette façon de procéder ne constitue en rien une ingérence dans la législation provinciale. Je n'accepte pas cet argument.

Vous-même, monsieur le président, avez toujours estimé qu'il n'y avait pas de problème constitutionnel au départ. Je constate maintenant que vous êtes comme un gros chat, que vous vous retournez sur le dos, que vous dites à Joe Clark de vous flatter le ventre et que vous ronronnez. Vous me décevez, monsieur le président. Vous n'êtes qu'un gros chat. Je pensais. . .

Le président suppléant (M. Blenkarn): Vous avez raison. Je suis un gros chat. Mais, gros chat ou pas, je dis que le gouvernement fédéral a le pouvoir de soumettre n'importe quelle institution à un PRIF.

Cependant, la greffière me signale que l'amendement présenté par M^me^ Callbeck pourrait être irrecevable; il s'agit de voir si ce pourrait être le cas également du deuxième amendement. Je serais porté à croire, en ce qui me concerne, que le deuxième n'aura qu'une portée facultative, ne créera ni de nouveaux droits ni de nouveaux privilèges, contrairement au premier, qui étend considérablement la portée du projet de loi.

[*Text*]

Mr. Rodriguez: Why did the clerk rule? Did you rule both amendments out? What's the clerk's opinion?

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): I'm told by the clerk that the clerk doesn't make the rules, the chairman does.

Mr. Rodriguez: She has to give us guidance on the rules.

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): The clerk has difficulty in certain circumstances. But you really want to be ruled, do you?

Mr. Rodriguez: I don't know. She must have some basis in the Standing Orders.

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): Yes. Let me put it this way. The amendment Mr. David has is, I think, an amendment that advances the cause without creating any problem. I think the first amendment Ms Callbeck has is an amendment that probably will cause us a great deal of difficulty, and I would ask her to withdraw it and go to her second amendment, as it doesn't put on any burden. It clearly recognizes the provincial jurisdiction of provincial organizations. It makes the situation, I think, quite acceptable and indeed helpful to provincial organizations. It doesn't hurt the cause at all.

• 2005

Ms Callbeck: Is my amendment out of order, Mr. Chairman? Is that what you are saying?

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): I am not saying it is. I said I might want to rule it out of order, though.

Ms Callbeck: Shouldn't we vote on it, then?

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): But the problem is if I rule it out of order, Ms Callbeck, I may have to rule the other one out of order too.

Ms Callbeck: How do we find out whether it is out of order?

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): You force a ruling.

Mr. Rideout: On what basis are you thinking it might be out of order?

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): The possibility is that—

Mr. Rideout: Deposit-taking institutions fall within federal jurisdiction. All we are doing is talking about—

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): But the question is are you enlarging the scope of the bill beyond the scope of the bill in second reading? The citation is Beauchesne 698.(1).

Mr. Rideout: So that is what you would intend to rely on were you called upon to make a decision.

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): I would be taking good advice, you see.

Mr. Soetens.

Mr. Soetens: Thank you, Mr. Chairman.

[*Translation*]

M. Rodriguez: Pourquoi la greffière en a-t-elle décidé ainsi? Les deux amendements ont-ils été jugés irrecevables? Quel est l'avis de la greffière au juste?

Le président suppléant (M. Blenkarn): La greffière me signale que ce n'est pas elle, mais le président, qui décide.

M. Rodriguez: Elle nous conseille en ce qui concerne l'application des règles.

Le président suppléant (M. Blenkarn): La greffière a parfois des problèmes. Vous voulez vraiment une décision?

M. Rodriguez: Je ne sais pas. Elle doit se fonder sur un article quelconque du Règlement.

Le président suppléant (M. Blenkarn): Oui. Je vous explique la situation. L'amendement qu'a M. David permet, selon moi, d'atteindre le but sans causer de difficulté. Le premier amendement de M^me^ Callbeck, cependant, risque de créer beaucoup de problèmes. Je lui demande donc de le retirer pour que nous puissions examiner le deuxième. Celui-ci reconnaît la compétence des organisations provinciales. Pour elles, il est acceptable, et même utile. Et il ne nous éloigne pas de l'objectif que nous recherchons.

Mme Callbeck: Mon amendement est-il irrecevable, monsieur le président? Vous dites qu'il l'est?

Le président suppléant (M. Blenkarn): Ce n'est pas ce que je dis. Je dis que je pourrais le déclarer irrecevable.

Mme Callbeck: Ne devrions-nous pas le soumettre au vote?

Le président suppléant (M. Blenkarn): Le problème, c'est que si je le déclare irrecevable, madame Callbeck, il se peut que j'aie également à déclarer l'autre irrecevable.

Mme Callbeck: Comment pouvons-nous savoir s'il est recevable ou non?

Le président suppléant (M. Blenkarn): Vous n'avez qu'à exiger une décision.

M. Rideout: Pourquoi dites-vous qu'il pourrait être déclaré irrecevable?

Le président suppléant (M. Blenkarn): Il est possible que...

M. Rideout: Les institutions de dépôt relèvent de la compétence fédérale. Tout ce que nous faisons, c'est...

Le président suppléant (M. Blenkarn): La question est de savoir si vous étendez la portée du projet de loi au-delà de ce qui a été approuvé en deuxième lecture. La citation pertinente est Beauchesne 698.(1).

M. Rideout: Ce serait votre argument si vous étiez appelé à trancher.

Le président suppléant (M. Blenkarn): J'aurais un argument solide.

Monsieur Soetens.

M. Soetens: Merci, monsieur le président.

[*Texte*]

I would like some comments from our legal counsel. I believe Mr. Rodriguez asked for some comments from our legal counsel and they weren't forthcoming because we got off on other discussions. I would like some comments, not necessarily on the ruling you are going to have to make shortly but on the scope of this particular amendment in front of us. And then maybe we will come back and ask you to make a ruling on this particular clause or two.

Mr. David: I had earlier expressed the opinion to the committee that I felt it was within the federal jurisdiction to extend the FIRP power to provincial institutions. I haven't changed that opinion. I think the federal government can rely on the banking power to do that with deposit institutions.

But that is not the specific issue being referred to in the letter from Mr. Clark. I think the concern there is the provinces have not acknowledged that jurisdiction, and they, too, in some cases, have set up their deposit insurance schemes and may take the position that it is not a banking power. While all the opinions expressed before the committee so far have been that it falls within federal jurisdiction, that could be challenged by the provinces.

Mr. Soetens: Could we have some advice from our officials who are here? Surely they must have some thoughts on these amendments. They don't have to justify them, but they can tell us what they think of them.

Mr. King: I can give some thoughts in terms of process and how a process might work best between the federal and the provincial governments. I might be able to get someone from Justice to give some comments on the legal points and the jurisdictional points.

From a process point of view, it is the case that CDIC does insure both federal and provincial institutions, that the provincial institutions operate under provincial legislation and are under the supervision of the provincial supervisors. It is perhaps not the tidiest arrangement, and federal systems aren't perhaps the tidiest arrangements, but it is the one that has been in place since 1967.

The issue of jurisdiction over banking, how that relates to deposit-taking institutions, has been an issue that has been with us for some time. I guess Parliament has in some sense recently dealt with the issue of how that should be handled. It recently put through a complete package of reforms to the financial institutions legislation. The way the Bank Act and the Trust and Loan Companies Act were handled essentially left the jurisdictional situation the way it had been historically. There are discussions going on between the federal government and the provinces to promote harmonization.

• 2010

On the particular issue of the FIRP legislation, when the committee expressed an interest in how this might work with the provincial officials, we did have some discussions with provincial officials. They did indicate to us a willingness to

[*Traduction*]

J'aimerais entendre notre conseiller juridique à ce sujet. Je pense que M. Rodriguez a fait la même demande, mais que nous nous sommes perdus ensuite dans d'autres considérations. J'aimerais qu'il nous parle non pas seulement de la décision que vous serez appelé à prendre dans quelques minutes, mais également de la portée exacte de l'amendement que nous avons devant nous. Ensuite, vous pourriez trancher, monsieur le président.

M. David: J'ai déjà dit au comité que, selon moi, le gouvernement fédéral pouvait étendre le PRIF aux institutions provinciales. Je n'ai pas changé d'avis depuis. J'estime que le gouvernement fédéral peut invoquer son pouvoir sur les banques dans ce contexte.

Cependant, ce n'est pas la question qui fait l'objet de la lettre de M. Clark. La préoccupation exprimée dans cette lettre, est que les provinces n'ont pas reconnu cette compétence et que, dans certains cas, elles ont établi leur propre régime d'assurance-dépôts; elles pourraient faire valoir que la situation ne relève pas du pouvoir du gouvernement fédéral sur les banques. Selon toutes les opinions entendues par le comité jusqu'à présent, la question relève du gouvernement fédéral, mais cette position pourrait être contestée par les provinces.

M. Soetens: Pourrions-nous entendre l'avis des hauts fonctionnaires ici présents? Ils ont sûrement quelque chose à dire au sujet de ces amendements. Ils n'ont pas à les justifier; ils n'ont qu'à nous dire ce qu'ils en pensent.

M. King: Je peux essayer de vous dire comment le processus pourrait s'appliquer entre le gouvernement fédéral et les provinces. Quelqu'un du ministère de la Justice pourrait examiner avec vous l'aspect juridique de la question.

En ce qui concerne le processus, il est juste de dire que la SADC assure les institutions fédérales comme les institutions provinciales, que les institutions provinciales fonctionnent en vertu de lois provinciales et qu'elles relèvent des contrôleurs provinciaux. Ce n'est peut-être pas la façon de procéder la plus simple qui soit, les systèmes fédéraux ne s'y prêtent guère, mais c'est celle qui existe depuis 1967.

La question du pouvoir sur les banques, et de ses répercussions sur les institutions de dépôt, a fait l'objet de beaucoup de discussions. Dans une certaine mesure, le Parlement s'est récemment attaqué à la question. Il a mis de l'avant un ensemble complet de propositions de réforme de la législation sur les institutions financières. De la façon dont la Loi sur les banques et la Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt ont été traitées, la compétence est restée essentiellement la même, celle qu'elle a toujours été. Et il y a des discussions entre le gouvernement fédéral et les provinces en vue d'harmoniser la législation.

Pour ce qui est de la Loi sur le PRIF, lorsque le comité s'est dit curieux de savoir comment le système pourrait fonctionner au niveau provincial, nous avons eu des entretiens avec des hauts fonctionnaires provinciaux. Ils nous

[*Text*]

look at the possibility of putting legislation in place at the provincial level that would allow the provinces to co-operate in a FIRP process. My impression of the provincial governments' points of view is that if there is to be a FIRP process, given that the provincial member institutions are currently operating under provincial legislation and under the supervision of provincial regulators, they would see the most appropriate place for that to be handled to be in provincial legislation.

Given their expressed willingness to look at this, I guess we feel the best way to proceed would be to pass the legislation as it stands dealing with the federal member institutions. That would provide a model and would provide a basis for having discussions with the provinces so they could put in similar legislation. How they chose to do this would obviously be something we would work out in discussions. That would take some time. Conceivably, that would require some amendments back to this legislation. One doesn't know that; I don't think that is necessarily the case, but it could be the case. Obviously, one would be in a much better position to deal with amendments that provided for the co-operation between the federal and provincial levels on this basis after having had consultation with the provinces and knowing what views they had.

There is one example of something one might regard as a FIRP-like process that operated in the past, where you had both provincial legislation and the CDIC operating together. If you go back to 1982 or 1983, there were some problems with some companies—Crown, Greymac and Seaway, which were provincially regulated. What in effect happened was that special legislation was passed in the Ontario legislature to allow the province to take control of those institutions. CDIC, using its powers, participated in the orderly wind-down of those institutions, so that was a situation in which a going-concern solution was arrived at.

There was no need to change CDIC's powers, as such. CDIC had adequate powers to co-operate with the provinces when they took control of the institutions and tried to resolve that. It may well be that a process can be found that does not require any amendment to this act at all. It may be that something would be required, but if one is going to try to frame those amendments, they're obviously much more effectively and efficiently done on the basis of some discussion and consultation with the provinces.

I think it's also much more likely that the provinces would come to this with a positive frame of mind if they felt they were in on the beginning of the process, that there was consultation together and that it would lead to amendments, rather than if they felt they were starting from a situation where the number of the changes people felt might be required in some sense had been made before there was any chance to consult with the provinces and find out what they felt was the appropriate way to work with the federal authorities.

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): There are some provinces where the federal superintendent inspects for the provincial minister and some where the provincial supervisor inspects. The permissive nature of L-4, I think, helps your

[*Translation*]

ont indiqué qu'ils pourraient examiner la possibilité d'introduire des lois provinciales qui permettent aux provinces de participer au processus PRIF. Selon moi, le point de vue des gouvernements provinciaux est le suivant: s'il doit y avoir un processus PRIF, compte tenu du fait que les institutions provinciales membres fonctionnent actuellement en vertu de lois provinciales et relèvent de contrôleurs provinciaux, la meilleure façon de procéder, c'est de passer par la législation provinciale.

Compte tenu de leur volonté d'examiner plus avant la question, nous avons décidé que ce qu'il y avait de mieux à faire, c'était d'adopter la loi telle quelle relativement aux institutions fédérales membres. Elle pourrait ainsi servir de modèle et de base de discussion avec les provinces en vue d'une harmonisation. La façon de procéder des provinces pour y arriver ferait l'objet de discussions. Il faudrait beaucoup de temps. De même, des modifications à cette loi pourraient se révéler nécessaires. Ce ne sera pas nécessairement le cas, mais ce serait possible. Il serait beaucoup plus facile cependant d'envisager de cette façon des modificaitons à la loi en vue d'une coopération entre le gouvernement fédéral et les provinces, c'est-à-dire après avoir consulté les provinces et sollicité leur opinion.

Il est déjà arrivé par le passé qu'un processus semblable à celui du PRIF ait été utilisé dans le cadre de la législation provinciale et avec la participation de la SADC. Si vous vous reportez aux années 1982 ou 1983, vous vous souviendrez que certaines sociétés réglementées à l'échelon provincial, Crown, Greymac et Seaway, éprouvaient des difficultés. À cette occasion, une loi spéciale a été adoptée à l'Assemblé législative de l'Ontario pour permettre à la province de prendre le contrôle de ces institutions. La SADC, en vertu de ses pouvoirs, a participé à la liquidation ordonnée de ces institutions, d'une façon qui a permis de sauvegarder la continuité de l'exploitation.

Il n'a pas été nécessaire de modifier les pouvoirs de la SADC pour l'occasion. La SADC avait toute la latitude voulue pour coopérer avec les provinces lorsqu'elle a pris le contrôle des institutions et essayé de régler les problèmes. Il se peut que la solution trouvée dans ce cas-ci ne nécessite pas de modifications à la loi. Il se peut également qu'elle en entraîne. Cependant, s'il doit y avoir des modifications, elles risquent d'être beaucoup plus efficaces si elles sont précédées de discussions et de consultations avec les provinces.

Les provinces risquent d'aborder la question d'une façon beaucoup plus positive si elles se sentent acceptées dès le début, si elles estiment qu'il y a concertation et que cette concertation débouche sur des modifications; autrement, elles peuvent penser que les modifications sont imposées dès le départ, qu'elles n'ont pas eu l'occasion de se prononcer sur la meilleure façon de coopérer avec les autorités fédérales.

Le président suppléant (M. Blenkarn): Il est des provinces où c'est le surintendant fédéral qui procède aux inspections, et d'autres où c'est le contrôleur provincial. L'aspect facultatif de l'amendement L-4 permet d'atteindre

[*Texte*]

cause because it solves a lot of problems. Instead of having to chase nine provinces to pass legislation and instead of raising the problem that is clearly raised when you treat one member institution differently than another member institution on the same premium base, at least this just acknowledges the existing situation and allows it, if the provincial minister agrees in writing, to move ahead.

Ms Callbeck, what's your view here? You're the person making the amendment.

• 2015

Ms Callbeck: Well, Mr. Chairman, I agree with the amendment, but since I read this letter you passed around, from the Right Hon. Joe Clark, where he says he feels it would create a federal-provincial controversy, and I know we are at a very serious time in our country. . .taking that into consideration I will agree to withdraw that amendment.

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): Okay.

Ms Callbeck: But I want to move L-4, the replacement.

[See *Minutes of Proceedings*]

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): Okay.

Mr. Soetens: Isn't it L-4 the replacement that we're talking about?

Ms Callbeck: No, we were talking about L-4. The replacement says that in order to FIRP a provincial institution you must have provincial government consent.

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): It's where the superintendent—that's the federal superintendent—or the appropriate provincial supervisor is of the opinion that the member institution has ceased or is about to cease to be viable. In the case of a federal member institution, the superintendent shall. . . In the case of a provincial member institution, the provincial supervisor, with the consent of the appropriate provincial minister, may report the corporation.

Mr. Rodriguez: Mr. Chairman, I don't like it. I don't like it at all. What we're putting on the law books if we pass this. . . We have a federal jurisdiction actually seeking permission from a provincial. . .well, you can't FIRP it unless the provincial minister agrees.

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): Right.

Mr. Rodriguez: So what you have is a federal central government, a federal agency, going to get permission from a provincial minister when in fact the premiums are paid into the federal insurance company, and it seems to me this creates a precedent where you can have any other thing where there is a federal-provincial problem, where you could say, well, we'll do it if the province agrees to it.

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): But, Mr. Rodriguez, that's exactly the way the current bill operates. The bill operates on the basis that provincial institutions are under the supervision of the provincial minister responsible for the provincial financial affairs and they are not inspected by the federal superintendent. They are inspected by the provincial superintendent.

[*Traduction*]

l'objectif plus facilement. Plutôt que de forcer neuf provinces à adopter des lois, plutôt que de créer une situation où une institution membre est traitée différemment d'une autre qui paie la même prime, cet amendement tient compte de la situation existante et permet d'intervenir si le ministre provincial y consent par écrit.

Qu'en pensez-vous, madame Callbeck? C'est vous qui présentez l'amendement.

Mme Callbeck: Monsieur le président, je suis en faveur de l'amendement, mais après avoir lu la lettre du très honorable Joe Clark, dans laquelle il évoque la possibilité d'une controverse fédérale-provinciale, et compte tenu de la situation très difficile dans laquelle le pays se trouve actuellement. . .je veux bien le retirer.

Le président suppléant (M. Blenkarn): Très bien.

Mme Callbeck: Mais je propose l'amendement L-4 à la place.

[Voir les *Procès-verbaux*]

Le président suppléant (M. Blenkarn): Très bien.

M. Soetens: N'est-ce pas l'amendement dont nous parlions?

Mme Callbeck: Le deuxième amendement indique que, pour qu'un PRIF s'applique à une institution provinciale, le gouvernement provincial doit être d'accord.

Le président suppléant (M. Blenkarn): La situation se produit lorsque le surintendant—le surintendant fédéral—ou le contrôleur provincial approprié est d'avis que l'institution membre a cessé d'être viable ou est sur le point de ne plus l'être. S'il s'agit d'une institution fédérale membre, le surintendant. . . S'il s'agit d'une institution provinciale membre, le contrôleur provincial, avec le consentement du ministre provincial concerné, peut présenter un rapport au sujet de l'institution.

M. Rodriguez: Monsieur le président, j'ai de graves réserves. Nous sommes en train d'adopter une loi. . . Nous faisons en sorte que la compétence fédérale doive demander la permission à une province. . . Le PRIF ne peut s'appliquer qu'avec l'accord du ministre provincial.

Le président suppléant (M. Blenkarn): C'est juste.

M. Rodriguez: Ce qui fait que le gouvernement fédéral, le gouvernement central, l'organisme fédéral, doit obtenir la permission d'un ministre provincial, dans le cadre d'un régime fédéral d'assurance exigeant des primes. C'est une mesure qui pourrait avoir des répercussions sur les relations fédérales-provinciales futures. Le gouvernement fédéral pourrait dire qu'il ne peut agir qu'avec l'accord de la province.

Le président suppléant (M. Blenkarn): Monsieur Rodriguez, c'est exactement la façon dont s'applique le présent projet de loi. Il part du principe que les institutions provinciales sont surveillées par le ministre provincial chargé des affaires financières, et non pas par le surintendant fédéral. Elles sont surveillées par le contrôleur provincial.

[*Text*]

Mr. Rodriguez: That's right.

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): So it's a situation where we're dealing with two superintendents, one a provincial superintendent and one a federal superintendent. So it's the advice of the provincial superintendent to the provincial minister—the provincial minister may call for it to the corporation. It's not a situation where we're imposing the federal jurisdiction. We're offering the solution to handle a FIRP through the auspices of CDIC, that's all.

It's up to the provincial government though to make up its mind whether it wants the power used by the CDIC, which is the operative agency.

Mr. Rodriguez: But, Mr. Chairman, you said there were six provincial governments that let the federal structures do the work for them.

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): In those cases—and I think Mr. Robertson will bear it out—the federal superintendent is really the servant of the provincial minister, in a sense. Mr. Robertson, is that correct?

Mr. Rodriguez: But then he has to—

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): Is it correct that the federal superintendent, in those provinces where Mackenzie supervises, is really the agent for the provinces?

Mr. Ronald N. Robertson (Director, Canada Deposit Insurance Corporation): I'm not sure, sir, that I would express it in that fashion, because he's not really in there as a supervisor; he is, in certain provinces, in there doing examining functions and things of that nature, but my understanding is that the provincial authority, whether it is the Saskatchewan Department of Justice or whatever it may be, is doing the actual supervisory equivalent function of the superintendent of financial institutions for a provincial one. I think that's correct.

Mr. King: I think it's a distinction perhaps between gathering information and providing expertise and advice, and having the legal responsibilities to discharge. My understanding—

Mr. Robertson: More of an inspection function, sir.

Mr. King: My understanding is that the legal responsibilities—

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): Are still the appropriate provincial supervisor's.

Mr. King: That's my understanding.

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): Mr. Soetens.

• 2020

Mr. Soetens: Thank you, Mr. Chairman. If I look at the amendment to proposed section 39.1, it says where the appropriate provincial supervisor is of the opinion that the institution is not going to run much longer... You can read the whole thing. Then, if you go to the amendment to proposed section 39.11, it says on receipt of a report by a provincial supervisor pursuant to subsection 39.1(1), the corporation may request the minister to recommend... Where

[*Translation*]

M. Rodriguez: C'est exact.

Le président suppléant (M. Blenkarn): Nous avons donc deux surveillants, le contrôleur provincial et le surintendant fédéral. Le contrôleur provincial fait part de son opinion au ministre provincial—le ministre provincial peut réclamer la mesure. La compétence fédérale n'est pas imposée dans les circonstances. Il est simplement proposé que le PRIF se déroule sous les auspices de la SADC.

Il appartient au gouvernement provincial de décider s'il veut utiliser ce pouvoir par l'intermédiaire de la SADC, l'organisme exécutant.

M. Rodriguez: Monsieur le président, vous avez indiqué que six gouvernements provinciaux se fiaient aux structures fédérales pour faire le travail.

Le président suppléant (M. Blenkarn): Dans ces cas—M. Robertson peut peut-être le confirmer—le surintendant fédéral est en quelque sorte le serviteur du ministre provincial. C'est exact, monsieur Robertson?

M. Rodriguez: Il doit alors...

Le président suppléant (M. Blenkarn): Est-ce que le surintendant fédéral, M. Mackenzie, dans les provinces où il effectue la surveillance, agit alors en tant que leur mandataire?

M. Ronald N. Robertson (directeur, Société d'assurance-dépôts du Canada): Je ne sais si je décrirais son rôle de cette façon, parce qu'en réalité, il n'est pas là en tant que surveillant. Dans quelques provinces, il examine un certain nombre de fonctions, il examine le système, mais c'est l'instance provinciale, qu'il s'agisse du ministère de la Justice de la Saskatchewan ou de quelque chose d'autre, qui fait le travail de surveillance équivalent à celui du surintendant. Du moins, c'est la façon dont je vois la situation.

M. King: Il y a une différence entre recueillir de l'information, conseiller, et s'acquitter des responsabilités sur le plan juridique. Je crois comprendre...

M. Robertson: C'est une fonction d'inspection, en quelque sorte.

M. King: Pour ce qui est des responsabilités sur le plan juridique...

Le président suppléant (M. Blenkarn): Elles continuent d'être assumées par le contrôleur provincial.

M. King: Je pense.

Le président suppléant (M. Blenkarn): Monsieur Soetens.

M. Soetens: Merci, monsieur le président. Prenons l'amendement visant le projet d'article 39.1. Il prévoit que le surveillant ou contrôleur provincial compétent doit signaler... tout cas où, selon lui, l'institution a cessé d'être viable... Vous pouvez lire le reste. Puis, si l'on se reporte à l'amendement visant le projet d'article 39.11, on peut lire que sur réception du rapport d'un surveillant provincial conformément au paragraphe 39.1(1), la société peut

[*Texte*]

did the provincial minister authorize the FIRPing of the institution? He did not authorize it in the amendment to proposed section 39.1. He is not authorizing it in the amendment to proposed section 39.11.

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): Yes, he did.

Mr. Soetens: No, he didn't. Where does he authorize it?

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): With the consent of the appropriate provincial minister.

Mr. David: It is the last line of proposed subsection 39.1(1) on the first page.

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): It says:

with the consent of the appropriate provincial Minister may, in writing, report

Mr. Soetens: He "may, in writing, report" on the corporation. Great. So we have reported. CDIC has received a report the corporation is going broke.

Mr. David: That triggers the process.

Mr. Soetens: Well, wait a minute. What authorized the federal government, then, to FIRP a provincial institution just because a minister sent a note that says they are going broke? Is it that simple?

Mr. David: The report in writing under the amendment to proposed section 39.1 is the report that would request the FIRP process to be instituted.

Mr. Soetens: Does it say that in there?

Mr. David: No, no, it doesn't say it in those words, but the process can't commence unless it is triggered under the amendment to proposed section 39.1.

Mr. Soetens: I understand you've got to have that report, but what gives the federal authority to FIRP a provincial institution? If the minister in the amendment to proposed section 39.1 doesn't give it to the federal authority, where is that authority granted to the CDIC to FIRP a provincial institution?

Mr. David: The FIRP is done by the federal government. The CDIC requests the FIRP under the amendment to proposed section 39.11. But they cannot request the FIRP unless they have had a report from the provincial authority or from the federal superintendent.

Mr. Soetens: Does the federal government have power to FIRP provincial institutions?

Mr. David: Once the—

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): This would be only if the provincial minister consents.

[*Traduction*]

demander au ministre de recommander... Dans quel cas le ministre provincial a-t-il autorisé l'institution à être assujettie à un plan de restructuration? Il ne l'a pas autorisé en vertu de l'amendement proposé au projet d'article 39.1. Il ne l'autorise pas non plus dans l'amendement proposé au projet d'article 39.11.

Le président suppléant (M. Blenkarn): Si, il l'a fait.

M. Soetens: Non, il ne l'a pas fait. Où se trouve cette autorisation?

Le président suppléant (M. Blenkarn): Avec le consentement du ministre provincial compétent.

M. David: Cela se trouve à la dernière ligne du projet de paragraphe 39.1(1), à la première page.

Le président suppléant (M. Blenkarn): Il est dit ceci:

avec le consentement du ministre provincial compétent, peut signaler dans un rapport écrit

M. Soetens: Il «peut signaler dans un rapport écrit» la situation de l'institution. Très bien. Le rapport a donc été fait. La SADC a reçu un rapport l'informant que la société fait faillite.

M. David: Cela déclenche le processus.

M. Soetens: Attendez un instant. En vertu de quoi le gouvernement fédéral est-il autorisé, dans ces conditions, à assujettir une institution provinciale à un plan de restructuration simplement parce que le ministre a écrit une note signalant que l'institution est sur le point de faire faillite? Est-ce aussi simple?

M. David: Le rapport écrit, en vertu de l'amendement proposé au projet d'article 39.1, aurait pour effet d'enclencher le processus du plan de restructuration des institutions financières.

M. Soetens: Est-ce que c'est dit dans l'amendement?

M. David: Non, ce n'est pas dit en ces termes, mais le processus ne peut pas être entrepris tant qu'il n'est pas déclenché en vertu de l'amendement proposé au projet d'article 39.1.

M. Soetens: Je comprends qu'il faille présenter ce rapport, mais qu'est-ce qui autorise le gouvernement fédéral à soumettre une institution provinciale à un plan de restructuration? Si le ministre, en vertu de l'amendement au projet d'article 39.1, ne donne pas ce pouvoir au gouvernement fédéral, en vertu de quoi la SADC est-elle autorisée à assujettir une institution provinciale à un plan de restructuration?

M. David: Le plan de restructuration des institutions financières relève du gouvernement fédéral. La SADC demande ce plan en vertu de l'amendement au projet d'article 39.11. Toutefois, le plan de restructuration ne peut pas être demandé tant que l'on n'a pas reçu de rapport du surveillant provincial ou du surintendant fédéral.

M. Soetens: Le gouvernement fédéral est-il autorisé à assujettir les institutions provinciales à un plan de restructuration?

M. David: Une fois que le...

Le président suppléant (M. Blenkarn): Uniquement si le ministre provincial y consent.

[*Text*]

Mr. Soetens: The minister is not consenting in that clause in the way I read it. He is just saying, we are going broke. Where does he say, go ahead and FIRP it?

Mr. David: He triggers the process. Furthermore, there are other references in the amendments to an asset sale. He consents to the sale of the assets when that occurs. That is an amendment to—

Mr. Soetens: Where is that?

Mr. David: That is amendment G-9b. The way this amendment has been structured has been to try to leave the bill as intact as possible. It merely makes the FIRP process available to the province if it chooses to opt in. The trigger to opt in is that the provincial minister consents to the reporting of that provincial institution through CDIC under the amendment to proposed section 39.1.

Mr. Soetens: But it seems to me that there is a difference between reporting the institution and then authorizing it to be FIRPed.

Mr. David: No, no.

Mr. Soetens: Am I wrong in that?

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): You cannot FIRP it unless you report it.

Mr. Soetens: I realize you have to report it but even today a provincial superintendent—without this bill—would report that a financial institution is going broke and that the CDIC ought to step in. That process exists today I presume. The question is whether, when the CDIC steps in, it steps in as the insurer of the deposits, which I presume is covered by provincial legislation or federal legislation, depending on whose financial institution it is.

If the minister reports that this institution is going broke, there is only federal legislation in place. Where do we all of a sudden gain the right to FIRP a provincial institution? I don't believe this amendment does that.

• 2025

I mean, surely we can't simply step into a provincial jurisdiction and say that this is ours now just because we have a clause in this bill.

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): You can't do it.

Mr. Soetens: Well, then, why are we considering doing it?

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): In order to expedite the fact that you're insuring both classes of organizations. You're creating a playing field that's level, that's why.

Mr. Soetens: But to tell the federal Minister of Finance that he can go ahead and FIRP provincial institutions—

[*Translation*]

M. Soetens: D'après mon interprétation, il n'y a aucun consentement du ministre dans cette disposition. On se contente de signaler que l'institution va faire faillite. On ne donne nulle part le feu vert pour procéder au plan de restructuration des institutions financières.

M. David: Il déclenche ainsi le processus. En outre, dans les amendements, il est fait d'autres mentions à la vente des éléments d'actif. Il autorise la vente de l'actif lorsque cette situation surgit. Il s'agit d'un amendement à. . .

M. Soetens: Où est-ce dit?

M. David: À l'amendement G-9b. Cet amendement a été libellé de façon à modifier le moins possible le texte du projet de loi. Il permet simplement à la province d'appliquer le processus de restructuration des institutions financières si elle décide de participer au programme. L'élément déclencheur est le consentement donné par le ministre provincial au rapport fait sur cette institution provinciale par l'entremise de la SADC en vertu de l'amendement au projet d'article 39.1

M. Soetens: À mon avis, il y a une différence entre faire un rapport sur l'institution et donner son accord pour qu'elle fasse l'objet d'un plan de restructuration.

M. David: Non, non.

M. Soetens: Est-ce que je me trompe?

Le président suppléant (M. Blenkarn): On ne peut pas imposer de plan de restructuration à une institution tant qu'on ne signale pas sa situation.

M. Soetens: Je comprends qu'il faut le signaler, mais même à l'heure actuelle, un surintendant ou contrôleur provincial—en l'absence de ce projet de loi—signalerait qu'une institution financière est sur le point de faire faillite et que la SADC devrait intervenir. Le processus existe déjà, je suppose. Il s'agit de savoir si, lorsque la SADC intervient, elle le fait en tant qu'assureur des dépôts, ce qui, je suppose, est visé par la loi provinciale ou fédérale, en fonction de la compétence dont relève l'institution financière en question.

Si le ministre signale que l'institution est en faillite, la loi fédérale est la seule à s'appliquer. D'où nous vient ce droit soudain d'assujettir une institution provinciale à un plan de restructuration? À mon avis, cela n'est pas dit dans cet amendement.

Écoutez, on ne peut pas se contenter d'empiéter sur un secteur de compétence provinciale en disant que l'institution relève désormais de notre compétence en vertu de cette disposition du projet de loi.

Le président suppléant (M. Blenkarn): C'est impossible.

M. Soetens: Eh bien, pourquoi envisageons-nous de le faire dans ces conditions?

Le président suppléant (M. Blenkarn): En vue de garantir que les deux catégories d'institutions sont assurées. Cette disposition vise à assurer le même traitement à toutes les institutions financières.

M. Soetens: Mais de là à donner le feu vert au ministre des Finances fédéral pour imposer un plan de restructuration à des institutions provinciales. . .

[*Texte*]

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): He can only do it pursuant to proposed section 39.1.

Mr. Soetens: But where is the provincial legislation or the provincial minister? Where in this amendment does it say that the provincial minister must ask the federal minister to FIRP the institution? I don't see that anywhere.

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): There's no provincial legislation authorizing a provincial institution to become a member of CDIC either.

Mr. Soetens: It seems to me that we're going to give the federal minister some power.

Mr. Rodriguez: Mr. Chairman, what René is saying is that there's no point where the provincial minister says "FIRP 'em". In the case of a federal institution, there's a recommendation that goes from CDIC to the minister. Then the minister says they're FIRPed.

Mr. Soetens: That's because it's a federal institution. It's within the jurisdiction of—

Mr. Rodriguez: In this case, he's going to be saying they're FIRPed to a provincial institution.

Mr. Soetens: They're going to say go fly a kite.

Mr. Rodriguez: I don't buy your argument that the provincial minister has to say "FIRP it".

Mr. David: That's why this amendment acknowledges that the federal government has the power to FIRP an institution as part of their banking power, the same way it acknowledges that the federal government has the power to offer deposit insurance to provincially regulated institutions. That is implicit in it.

What's different, though, is that in order to trigger that process, in order to allow the federal Governor in Council to FIRP the provincial institution, you have to have the initial report under this section made with the consent of the provincial minister.

In terms of that report, it is not an ordinary report that the institution is becoming problematic; it's a report under the FIRP legislation. So I don't think there can be any misunderstanding as to what that report does or whether it's a perfectly accurate trigger. I think it is. But the fact remains, the federal government would then FIRP the provincial institution once the province has agreed to it.

Mr. Rodriguez: Then why all the pussyfooting around? Why not do the straightforward thing? You say that they're paying these insurance premiums into a federal club and they can be FIRPed just like any other institution that's incorporated federally. I don't like the way this is headed, Mr. Chairman, I want to tell you that.

[*Traduction*]

Le président suppléant (M. Blenkarn): Il ne peut le faire qu'en vertu du projet d'article 39.1.

M. Soetens: Mais quelle est la loi provinciale pertinente ou le ministre provincial compétent? Où dans cet amendement est-il dit que le ministre provincial doit demander à son homologue fédéral d'assujettir l'institution à un plan de restructuration? Je ne vois cela nulle part.

Le président suppléant (M. Blenkarn): Il n'existe pas non plus de loi provinciale qui autorise une institution provinciale à devenir membre de la SADC.

M. Soetens: À mon avis, nous sommes en train de donner des pouvoirs au ministre fédéral.

M. Rodriguez: Monsieur le président, René essaye de nous faire comprendre qu'à aucun moment, le ministre provincial ne donne son aval pour qu'on procède au plan de restructuration. S'il s'agit d'une institution fédérale, une recommandation est faite par la SADC au ministre, lequel décide d'imposer un plan de restructuration à l'institution en question.

M. Soetens: C'est parce qu'il s'agit d'une institution fédérale. Celle-ci relève de la compétence de. . .

M. Rodriguez: En l'occurrence, il dira qu'il faut assujettir une institution provinciale à un plan de restructuration.

M. Soetens: On va leur répondre d'aller se faire voir.

M. Rodriguez: Je ne comprends pas pourquoi vous dites que le ministre provincial doit prendre la décision de déclencher le processus.

M. David: C'est pourquoi l'amendement reconnaît que le gouvernement fédéral est autorisé à imposer un plan de restructuration à une institution dans le cadre de ses pouvoirs à l'égard du secteur bancaire, tout comme il reconnaît que le gouvernement fédéral est autorisé à offrir une assurance-dépôts à des institutions assujetties à la réglementation provinciale. Tout cela est implicite dans cet amendement.

Ce qui diffère, toutefois, c'est que pour déclencher le processus, pour permettre au gouverneur en conseil d'assujettir l'institution provinciale à un plan de restructuration, il faut avoir reçu le rapport initial, en vertu de cet article, préparé avec le consentement du ministre provincial.

Pour ce qui est de ce rapport, il ne suffit pas de signaler que l'institution connaît quelques problèmes; il s'agit d'un rapport présenté aux termes de la loi sur la restructuration des institutions financières. Il ne peut pas y avoir de malentendu, selon moi, quant à l'objet de ce rapport ou quant à savoir si c'est un facteur de déclenchement suffisant. Je pense qu'il l'est. Il n'en demeure pas moins que le gouvernement fédéral assujettira l'institution provinciale à un plan de restructuration dès que la province aura donné son accord.

M. Rodriguez: À quoi servent alors toutes ces tergiversations? Pourquoi ne pas le dire carrément? Vous dites que les institutions versent ces primes d'assurance à un organisme fédéral et qu'elles peuvent être assujetties à un plan de restructuration au même titre qu'une autre institution à charte fédérale. Je n'aime pas la tournure que prennent les choses, monsieur le président; je ne m'en cache pas.

[*Text*]

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): René, if you'd go along to the next amendment in Mrs. Callbeck's name, items 4 and 5, I'm going to stand this amendment for a moment. I think if you take a look at that one you'll see what he's talking about.

Amendment allowed to stand

Mr. Soetens: Are you talking about L-5?

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): I'm not quite sure; it's the next one in that group of amendments.

Mr. Soetens: G-2 is the next one.

Mr. David: These aren't numbered. It amends G-9b.

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): Yes, but take a look at the next piece in that same slice of amendments.

Ms Callbeck: Mr. Chairman, I'd like to ask Mr. King a question. You mentioned discussions with the provinces. How much discussion has there been regarding this whole process with the provinces? Where does it stand?

Mr. King: When the issue was raised, we canvassed it with the provinces. By and large we got a positive response from provincial officials. As I said earlier, the process of co-operation between CDIC and the provincial regulatory authority has been good. As I mentioned earlier, our discussions have been between the federal and provincial level on harmonization in the general financial institutions area. Exactly how this process should work is a fairly complex issue. It is not the sort of thing we felt we could usefully settle within a matter of a few weeks. These things take time.

• 2030

There haven't been discussions in the sense of all the officials being in the same room at the same time, but officials from the federal level did contact people across the country, and they did provide a positive view that this was interesting, something they would be prepared to work on.

I might note that the premise in the approach being taken seems to be one that there will be provincial co-operation. I think that is a very useful premise to work on. But I think it is more likely to result in a model that is satisfactory to the provinces and is going to be workable, if there is a chance to talk to the provinces and see how these things work.

A concern I would have with the jurisdictional area, if the question of jurisdiction were up in the air, is the key issue for the FIRP to work smoothly there has to be certainty that it can operate validly. So if there are questions about the jurisdictional basis for the process operating, then I suspect that the FIRP won't operate efficiently.

Some of these things have the stay provisions, which we will be dealing with later, which I know has caused a certain amount of concern. One of the things we found when we were consulting with this in the legal community is people

[*Translation*]

Le président suppléant (M. Blenkarn): René, si vous voulez passer à l'amendement suivant, inscrit au nom de M^me^ Callbeck, aux points 4 et 5, je vais différer celui-ci pendant quelques instants. Si vous lisez l'amendement du Parti libéral, vous comprendrez de quoi il s'agit.

L'amendement est reporté

M. Soetens: Est-ce qu'on parle du L-5?

Le président suppléant (M. Blenkarn): Je n'en suis pas certain; c'est le suivant dans la liasse d'amendements.

M. Soetens: Le suivant, c'est le G-2.

M. David: Ils ne portent pas de numéro. Il s'agit d'un sous-amendement à l'amendement G-9b.

Le président suppléant (M. Blenkarn): Oui, mais examinez le texte suivant dans cette série d'amendements.

Mme Callbeck: Monsieur le président, j'aimerais poser une question à M. King. Vous avez parlé des entretiens avec les provinces. A-t-on beaucoup discuté avec elles au sujet de ce processus? Où en sommes-nous?

M. King: Lorsque la question a été soulevée, nous avons fait le tour des provinces pour leur en parler. Dans l'ensemble, les responsables provinciaux ont bien accueilli cette idée. Comme je l'ai dit plus tôt, il y a une bonne collaboration entre la SADC et les responsables de la réglementation provinciale. Je le répète, les entretiens entre les responsables fédéraux et provinciaux ont porté sur l'harmonisation des principes dans le secteur des institutions financières en général. Le déroulement précis de ce processus est assez complexe. Il ne nous a pas paru possible de résoudre cette question en l'espace de quelques semaines. Ce genre de chose prend du temps.

Il n'y a pas eu d'entretiens proprement dits auxquels participaient des responsables des deux paliers de gouvernement, mais des représentants du gouvernement fédéral ont communiqué avec certaines personnes dans tout le pays et ont obtenu une réaction assez positive, selon laquelle cette idée est intéressante et mérite d'être approfondie.

Je signale que la démarche qu'on envisage de suivre se fonde sur une collaboration avec les provinces. C'est un excellent point de départ. Toutefois, il y aura plus de chances d'en arriver à un modèle jugé satisfaisant pour les provinces et susceptible de donner des résultats si on a l'occasion de discuter avec les représentants provinciaux et de voir comment tout cela se passe.

Ce qui me préoccupe dans la question de la compétence, si toutefois celle-ci se posait, c'est que pour donner des résultats satisfaisants, le système de plan de restructuration des institutions financières doit se fonder sur des bases solides. Il est donc à craindre que le système ne fonctionne pas de manière efficace si certaines questions de compétence restent en suspens.

Dans certains cas, les dispositions de suspension s'appliquent, et nous y reviendrons plus tard, ce qui a suscité quelques préoccupations, d'après mes renseignements. Au cours de nos consultations avec des hommes de loi, nous

[*Texte*]

who were corporate lawyers were saying that before they would advise their client, who is a potential buyer of this institution, to enter into such a transaction... Again, the model we have in mind, and this is what has been done in the past in going-concern solutions, is there will be an announcement. So the institution in a sense will have announced to the world that they are taking over the following however many branches there are—20, 30, 40 or 50 branches—that people will then start dealing with them and start dealing with that institution and think they are dealing with this institution. The corporate lawyer is saying that they want to be very sure they can give their client the advice that this agreement in principle their client has signed... There is some due diligence to be done here. Usually those things flow to adjustment in prices, but you are very certain that the deal is going to go through, that there won't be something that can come in and disrupt it.

A concern I would have in the case of a provincial institution is that if there was some room for debate about whether the jurisdiction was adequate, I think it might be very difficult to get a buyer to go along with the process, as they do not want to start a process that may get disrupted a week after or two weeks after or three weeks after they start this process—start integrating these customers and this business into their organization—when a court comes along and says there may be some doubt whether or not this hybrid creature, federal and provincial jurisdiction, really works validly.

Of course it is the jurisdiction over the shares that really counts, because the people who will be protesting will be the shareholders and the debenture holders. They will be the ones who will be protesting and trying to prevent this deal from going through, or perhaps trying to battle to be paid in order to go away and let this deal go through.

So it seems to me if there is some question about that jurisdiction, it will be harder to persuade buyers to get into that type of thing, because they obviously don't want to start a process that ends up in a complex litigation involving constitutional issues.

Ms Callbeck: Mr. Chairman, what I am trying to figure out here is how much discussion there was with the provinces. You say they were canvassed. Is that phone calls, or was it written correspondence? What exactly took place?

Mr. King: When the bill was first introduced in December it was sent to them as a courtesy. When the issue of provincial institutions being affected by this bill was raised, they were informed of that, and then we followed up with conversations.

Ms Callbeck: So there was no discussion with the provinces before the bill was presented on the floor of the House of Commons.

[*Traduction*]

avons constaté que certains spécialistes du droit des sociétés ont déclaré que, avant de conseiller leur client, soit l'acheteur en puissance de cette institution, de se lancer dans cette opération... Là encore, d'après le modèle auquel nous pensons, et c'est ce qui s'est fait par le passé dans la recherche de solutions pour assurer la permanence de l'entreprise, il y aura une déclaration. D'une certaine façon, l'institution aura annoncé au monde entier qu'elle reprend le contrôle des succursales suivantes, quel que soit leur nombre—20, 30, 40 ou 50—que les gens commenceront à traiter avec cette institution et sauront que c'est à elle qu'il faut s'adresser. L'avocat spécialisé en droit des sociétés veut avoir l'assurance qu'il peut conseiller à son client que l'accord de principe qu'il a signé... Il faut agir avec diligence en l'occurrence. En général, on assiste à un certain rajustement des prix, mais on est certain que le marché va être conclu, et que rien ne pourra entraver le processus à la dernière minute.

Ce qui me préoccupe, dans le cas d'une institution provinciale, c'est qu'au cas où l'on discuterait de la question de compétence, il risquerait d'être très difficile de convaincre un acheteur de se plier à ce processus, puisqu'il refusera de se lancer dans quelque chose qui risque d'être interrompu une ou deux semaines plus tard—c'est-à-dire après qu'il aura commencé à intégrer la clientèle et l'entreprise dans son organisation—parce qu'un tribunal interviendra en disant que le fonctionnement de cette entité hybride, relevant de la compétence fédérale-provinciale, n'a aucun fondement légal.

Il va sans dire que, ce qui compte vraiment, c'est la compétence à l'égard des actions, car ce sont les actionnaires et les détenteurs d'obligations qui protesteront. Ce seront eux qui protesteront et feront tout pour empêcher la conclusion du marché, ou qui feront des pieds et des mains pour être payés afin de retirer leurs investissements et laisser le marché se conclure.

À mon avis, si la compétence est remise en question, il sera plus difficile de convaincre les acheteurs de se lancer dans ce genre de choses, car ils refuseront de toute évidence de déclencher un processus qui risque d'aboutir à un litige complexe portant sur des questions constitutionnelles.

Mme Callbeck: Monsieur le président, j'essaie de comprendre la portée des entretiens qui ont eu lieu avec les provinces. Vous dites qu'on a communiqué avec les responsables. S'agit-il d'appels téléphoniques ou de correspondance écrite? Que s'est-il passé exactement?

M. King: Lorsque le projet de loi a été déposé, en décembre dernier, on en a communiqué un exemplaire aux provinces par courtoisie. Lorsqu'on s'est posé des questions au sujet de l'incidence de ce projet de loi sur les institutions provinciales, nous les en avons informées et y avons donné suite par des entretiens.

Mme Callbeck: Il n'y a donc eu aucune discussion avec les responsables provinciaux avant que le projet de loi n'ait été déposé à la Chambre des communes.

[*Text*]

Mr. King: No. The model we have in mind was essentially the one I have described. The federal institutions dominate the membership of CDIC. The objective was to get in place something that worked effectively for federal institutions. That would provide a model that we felt was a working model, a good model, and that would provide a basis for discussion with the provinces.

Ms Callbeck: I understood you to say that the response from the provinces was pretty positive. Was that a verbal response? Was it written?

• 2035

Mr. King: In some cases I think they wrote to us. We have received some letters. To what extent they felt we would make these public, I'm not sure. Perhaps I'm leaping ahead to where I think you're going.

Ms Callbeck: I was going to ask whether we could have copies of the letters.

Mr. King: I think I would want to check with the provinces. The problem is the officials. Obviously they can't commit governments. They can give their response as officials, but obviously they couldn't commit their governments at this stage.

Mr. Soetens: Mr. Chairman, I appreciate that we've had a number of comments from the officials. I raised the point about the uncertainty, that this amendment would allow the federal government to FIRP a provincial institution on the basis of a letter that may not suggest that the minister from the province recommends a FIRPing. It would simply say "this outfit is going broke and we want to let you know". Do you agree with me that there is uncertainty in that situation?

Mr. King: I guess our own view is that the provincial minister would not be able to act in those kinds of circumstances without there being some kind of provincial legislation in place.

Mr. Soetens: So if the federal government received a letter that said "this company is going broke", the federal government alone still wouldn't have the power to deal with a provincial institution? Is that what I hear you say?

Mr. King: It's partly a process point in the sense that the provincial minister would think again. Normally, a provincial minister does not take that type of action without having some basis in the act for doing so. Since the FIRP legislation was introduced last December, we'd be very surprised if there was any power in any provincial act to provide a basis for a provincial minister acting in that way.

Mr. Soetens: Right now a provincial minister could send a letter to the federal institution to say that the ABC Company is going broke, and under the powers of CDIC, please go ahead and seize the assets. . ."protect the depositors" perhaps is the correct way to frame it. Without this new legislation, CDIC is the agency that protects the depositors in provincial institutions that are insured.

[*Translation*]

M. King: Non. Le modèle que nous envisageons est celui dont je viens de parler. Les institutions fédérales représentent la majorité des membres de la SADC. Nous cherchions à mettre en place un système qui fonctionne de manière efficace pour les institutions fédérales. Cela nous permettrait de mettre au point un modèle pratique, bon, et pouvant servir de point de départ aux consultations avec les provinces.

Mme Callbeck: Je vous ai entendu dire que la réaction des provinces a été assez positive. S'agissait-il d'une réponse donnée de vive voix ou par écrit?

M. King: Nous avons reçu certaines lettres à l'occasion. Je ne sais pas si leurs auteurs s'attendaient à ce qu'elles soient rendues publiques. Mais je suis peut-être en train d'anticiper sur vos intentions.

Mme Callbeck: J'allais vous demander si nous pouvions obtenir copie de ces lettres.

M. King: Il me faudra vérifier auprès des provinces. Le problème vient des fonctionnaires. Il va sans dire qu'ils ne peuvent pas engager leurs gouvernements. Ils peuvent donner leurs réponses en tant que responsables, mais, de toute évidence, ils ne peuvent pas pour le moment engager leurs gouvernements.

M. Soetens: Monsieur le président, je sais gré aux fonctionnaires des observations qu'ils nous ont faites. J'ai soulevé la question de l'incertitude entourant cet amendement qui permettra au gouvernement fédéral d'assujettir une institution provinciale à un plan de restructuration en se fondant sur une lettre où il n'est pas stipulé clairement que le ministre de la province en cause recommande cet exercice. Elle se contenterait de dire: «Cette institution est en faillite, et nous tenons à vous en informer.» Convenez-vous avec moi qu'il règne actuellement une certaine incertitude?

M. King: À notre avis, le ministre provincial ne pourra pas intervenir dans ce genre de situation si la province n'a pas adopté de loi dans ce domaine.

M. Soetens: En conséquence, si le gouvernement fédéral recevait une lettre l'informant que telle société est en faillite, il ne serait pas autorisé à intervenir seul auprès de cette institution provinciale? Est-ce bien ce que vous nous dites?

M. King: Tout cela est purement théorique, dans la mesure où le ministre provincial y réfléchira à deux fois. Généralement, un ministre provincial ne prend pas ce genre d'initiative s'il ne peut pas s'appuyer sur une loi en vigueur. Étant donné que le projet de loi sur la restructuration des institutions financières a été déposé en décembre dernier, il serait très surprenant que la législation provinciale prévoie déjà des dispositions habilitant un ministre provincial à agir ainsi.

M. Soetens: À l'heure actuelle, un ministre provincial pourrait écrire à l'institution fédérale en lui disant que la société *X* fait faillite et que, en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés, la SADC doit aller de l'avant et saisir les éléments d'actif. . . Il conviendrait peut-être mieux de parler de «protéger les déposants». En l'absence de cette nouvelle loi, la SADC est chargée de protéger les déposants dans les institutions provinciales qui sont assurées.

[*Texte*]

Mr. King: In terms of actual regulatory action, that is taken by the provincial regulator or the provincial supervisor. It is not taken by CDIC. CDIC can ask the institution to improve. There are standards of sound business and financial practice. CDIC's action is to draw the problem to the attention of the institution, and it would normally also communicate with the provincial supervisor.

Mr. Soetens: But it insures—

Mr. King: If the institution fails to comply, CDIC's sanction is to—as Mr. Rodriguez mentioned earlier—move in the direction of cancelling the insurance, of removing the institution from the club. CDIC doesn't have powers to go in and—

Mr. Soetens: But if it's too late and the company goes broke, CDIC is on the hook for the insurance on the deposits.

Mr. King: That is correct.

Mr. Soetens: So the only power CDIC ultimately has is to insure the depositors or cancel the insurance.

Mr. King: In the context of the present act, I think that is a fair generalization. There are other things but that's the essence of it.

Mr. Soetens: Okay, so now we're going to give CDIC power to FIRP a provincial institution without corresponding legislation authorizing federal interference in provincial institutions.

Mr. Robertson: I think you're on a good point but I would express it in this way. If I understand the purpose of the amendment or the thought behind the amendment, it is to provide for the FIRPing of a provincial institution on a co-operative basis with the province and not have the federal government asserting a paramount power or occupying the field. I think when Mr. David expressed his opinion, he was contemplating what the federal government could do if it saw fit to do it in a certain fashion under the banking thing.

• 2040

If you are not contemplating the exercise of that kind of a Draconian power, with respect, sir, there is a problem with this model. The present arrangement with respect to a federal institution is that the federal supervisor comes to an opinion about non-viability and reports to CDIC. CDIC then goes back to the federal minister and the federal minister makes the ultimate decision.

Under this proposal the provincial superintendent would be coming to an opinion. It seems to be assumed that this means the provincial minister is acceding to saying that if his supervisor reports that this is not a viable institution to CDIC, he now turns over the ultimate decision-making power as to whether or not to FIRP this institution to the federal minister. Without an appropriate provincial legislative background, there is a very serious problem in trying to do it in this manner.

Mr. Rodriguez: Absolutely.

[*Traduction*]

M. King: Pour ce qui est de la réglementation, ce sont les responsables provinciaux ou le surveillant provincial qui s'en chargent. Ce n'est pas la SADC. Celle-ci peut demander à l'institution d'améliorer ses résultats. Il existe des normes en matière de pratiques financières et commerciales saines. La SADC a pour rôle de signaler le problème à l'institution en cause et elle communiquera également, en temps normal, avec le surveillant provincial.

M. Soetens: Mais elle assure. . .

M. King: Si l'institution ne se conforme pas à ses demandes, la SADC a recours à des sanctions—comme l'a dit plus tôt M. Rodriguez—c'est-à-dire qu'elle décide d'annuler l'assurance ou de retirer l'institution de la liste des membres. La SADC n'est pas habilitée à intervenir et. . .

M. Soetens: Mais s'il est trop tard et que la société fait faillite, la SADC est tenue de verser l'assurance sur les dépôts.

M. King: C'est exact.

M. Soetens: Le seul pouvoir que possède la SADC, en fin de compte, c'est d'assurer les déposants ou d'annuler l'assurance.

M. King: Dans le cadre de la loi actuelle, c'est une façon assez générale de présenter les choses. Il y a d'autres aspects, mais cela revient en gros à cela.

M. Soetens: D'accord. Nous allons donc désormais autoriser la SADC à assujettir une institution provinciale à un plan de restructuration même s'il n'existe pas de loi correspondante qui autorise l'ingérence du gouvernement fédéral dans les institutions provinciales.

M. Robertson: Votre argument est valable, mais je l'exprimerais différemment. Si je comprends bien l'objet de l'amendement ou ce qui le motive, il s'agit de permettre l'élaboration d'un plan de restructuration d'une institution financière de concert avec la province en cause, tout en évitant que le gouvernement fédéral n'exerce un pouvoir prépondérant ou n'accapare ce champ de compétence. Quand M. David a exprimé son opinion, je crois qu'il envisageait ce que le gouvernement fédéral pourrait faire s'il jugeait opportun d'agir d'une certaine façon en vertu de la législation bancaire.

Si l'on n'envisage pas l'exercice d'un tel pouvoir draconien, je trouve, en toute déférence, que quelque chose ne va pas dans ce modèle. Selon les arrangements actuels prévus pour les institutions fédérales, c'est l'organisme fédéral de surveillance qui décide de la non-viabilité et fait rapport à la SADC. Celle-ci fait à son tour rapport au ministre fédéral, qui prend la décision finale.

En vertu de cet amendement, le surintendant ou contrôleur provincial ferait l'évaluation de la viabilité. On semble présumer que ce serait alors le ministre provincial qui demanderait au ministre fédéral de décider au bout du compte si l'institution, déclarée non-viable à la SADC, peut être restructurée. Si les provinces n'ont pas les lois nécessaires, ce sera très compliqué de faire les choses ainsi.

M. Rodriguez: Assurément.

[*Text*]

Mr. Robertson: With respect, while I am not going to say I don't sympathize with the overall objective of having everybody on the same playing field, if it is going to be done on this co-operative basis, then I think we need to find out what kind of legislation the provinces are prepared to put in place to back it up. It would enable either the provincial minister to effectively say to the federal minister to make the decision regarding his thing. . .or is the province prepared to put in place legislation where instead of the minister referred to in proposed section 39.11 being the federal minister, you go back to the provincial minister and he decides, yes, where in his position exactly the same as the federal minister, he tells the CDIC to go ahead and do it. We have a hybrid here that creates a problem in the present regime.

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): Mr. Dorin.

Mr. Rodriguez: You have my name. I signalled you before.

Mr. Dorin (Edmonton Northwest): That's okay, he can go ahead.

Mr. Rodriguez: I think that was the point René Soetens brought up. It went exactly to the crux of the matter. I understand now why Guy David drafted this amendment the way he did. It was because the provincial minister has to have some legislative authority or else he'd be in deep "doodoo" with the shareholders of a provincial institution and he'd be opening himself up to a lot of suits, if he said to the federal minister, go ahead and do it, and he had no legislative authority in which to do that.

Mr. Chairman, there is one thing that really bothers me and it came out when we first started on this legislation. We were told that this wasn't something that just came up, that this whole business of having this *Tirpitz* goes back a long time. I'm just wondering—and Mrs. Callbeck touched on it—why in heaven's name weren't you already with a harmonized plan between the provincial agencies and the federal agencies so that what you presented before us would have been harmonized?

We come here and we're caught in the horns of this dilemma. I think CBA was quite right. You can't have members of an insurance club with everybody paying the premiums and some people can't be FIRPed and others can be FIRPed. It is such a blaring error that I have to ask the finance department why the hell haven't we had some kind of harmonization on this particular issue a long time ago. Now we are faced with this and we were told we had to get this thing through so we could put the *Tirpitz* in harbour.

Mr. King: I understand your concern, and you're obviously not happy with the model we had in mind, which essentially is to get the federal house in order and get a model you are satisfied with. As you are aware, there has been some discussion about exactly how that should be done and then go to the provinces and say, now we have something through our Parliament. This is something we think works, we would now like to co-operate with you. We think this is something you might usefully follow on.

[*Translation*]

M. Robertson: En toute déférence, ce n'est pas que je ne sois pas sympathique à l'idée de mettre tout le monde sur un pied d'égalité, mais si l'on veut qu'il y ait coopération, il faut savoir quel genre de loi les provinces sont prêtes à adopter. Cela permettrait soit aux ministres provinciaux de demander effectivement au ministre fédéral, de prendre la décision, soit aux gouvernements provinciaux d'adopter une loi énonçant qu'au lieu de s'en remettre au ministre fédéral comme le prévoit le projet d'article 39.11, on demande au ministre provincial de le faire. Autrement dit, le ministre provincial se trouverait exactement dans la même position que le ministre fédéral; c'est lui qui donnerait l'autorisation à la SADC. Nous aurions un système hybride, qui créerait des problèmes au régime actuel.

Le président suppléant (M. Blenkarn): Monsieur Dorin.

M. Rodriguez: Mon nom est sur la liste. Je vous ai fait signe avant.

M. Dorin (Edmonton-Nord-Ouest): C'est d'accord; il peut y aller.

M. Rodriguez: Je crois que c'est l'argument que René Soetens a fait valoir. Cela touche directement le noeud du problème. Je comprends maintenant pourquoi Guy David a rédigé l'amendement de cette façon. C'est parce que le ministre provincial doit avoir un pouvoir législatif pour agir, sinon il aurait les actionnaires des institutions provinciales contre lui et pourrait faire l'objet de bien des poursuites s'il n'avait pas le pouvoir législatif voulu pour demander au ministre fédéral d'agir.

Monsieur le président, il y a une chose qui m'ennuie, et ce, depuis que nous avons entrepris l'étude du projet de loi. On nous a dit que le problème n'avait rien de nouveau, que c'était une grosse affaire qui remontait assez loin dans le temps. Je me demande—et M^me^ Callbeck a effleuré la question—pourquoi n'avez-vous pas déjà consulté les organismes provinciaux pour nous présenter un plan harmonisé?

Nous, nous avons maintenant un dilemme. Je crois que l'ABC a tout à fait raison. Dans un régime où tout le monde doit payer une prime, on ne peut pas soustraire certains au processus de restructuration. C'est une erreur si flagrante que je me dois de demander au ministère des Finances pourquoi les régimes des deux ordres de gouvernement ne sont pas harmonisés depuis longtemps. Maintenant, on nous présente ceci en nous demandant de tout régler.

M. King: Je comprends ce que vous voulez dire, et vous n'appréciez nettement pas le modèle auquel nous avons songé. Ce que nous voulons, c'est mettre de l'ordre dans le régime fédéral et vous présenter un modèle qui vous plaise. Comme vous le savez, on a discuté de la façon de procéder, et on a pensé s'adresser aux provinces une fois le projet de loi adopté par le Parlement. Nous souhaitons coopérer avec les provinces à l'établissement d'un régime qui devrait réussir. Nous allons suggérer aux provinces de suivre notre exemple.

[*Texte*]

• 2045

Mr. Rodriguez: But you saw this problem. This problem of a constitutional spat is so obvious that one would have thought this thing would have been sorted out before. Now we are going to set this thing and then, after the fact, try to go and harmonize. God, there are so many things that need to be harmonized between—

Mr. Dorin: John, we did the same thing with the GST. We put our thing in place and then the provincial—

Mr. Rodriguez: But you had a considerable amount of opposition by provincial governments on the GST. I suspect you probably would find a lot of consensus on this business of FIRPing.

Mr. King: I understand your point. This was the particular process we chose. You are telling me now, looking back at it from this, it would have been better if we had brought the provinces—

Mr. Rodriguez: Now you are telling me we have to harmonize. You knew that back then. What's the difference?

Mr. King: It's a question of starting from something that you have in place that deals with the largest part of the CDIC membership. You have a model that you think you can work from and that provides a good basis for the discussion. But I can see your point that if you had started in another direction, you might... Whether you will finally finish the process in an earlier stage or not, I don't know for sure.

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): There is no provision for the provinces to join the bill that you have drawn, other than this particular amendment that Mr. David has drawn, so that even if the provinces were to organize their own FIRP legislation, who would they have do the FIRP? Would they have the CDIC do the FIRP? How would they do that under the CDIC bill, because the CDIC minister is the Minister of Finance? So what do they do? Do they delegate their authority to the Minister of Finance?

Aren't you back to the same place you are talking about? The answer is unless you go this type of route, or unless the provinces have their own deposit insurance corporation that does it, there is no other agency to do your FIRPing. If you ever want to have any equal legislation for the provincial institutions, you are going to have to do something of this nature, I would think.

Mr. King: Perhaps I could comment on that because this is something we did give some thought to, and I mentioned earlier, in a sense, it is a process that I said we have had experience with in the past. If the provincial authorities put FIRP legislation in place, one model that could work that would not require any amendments to this bill—and I am not sure that is the way the provinces would feel was the best way to accomplish it, but... Essentially what you would have is that the provincial regulator would take control of the shares and therefore would have the responsibility for delivering the shares, for making the sure that the transaction went through, because the essential problem in these situations is to ensure that those security holders will co-operate. So if you are working—

[*Traduction*]

M. Rodriguez: Mais vous aviez prévu le problème. Le risque d'une échauffourée constitutionnelle est si évident qu'il aurait dû être normal de tout régler avant d'agir. Maintenant, nous allons adopter un régime auquel les provinces devront s'adapter après coup. Il y a tant de choses à harmoniser entre...

M. Dorin: John, ce fut la même chose pour la TPS. Nous avons agi, et puis les provinces...

M. Rodriguez: Et les gouvernements provinciaux se sont vertement opposés à la TPS. Ce sera probablement la même chose pour ce processus de restructuration.

M. King: Je vous comprends. C'est la formule que nous, nous avons choisie. Vous nous dites maintenant qu'en rétrospective, il aurait mieux valu proposer aux provinces...

M. Rodriguez: Vous nous dites maintenant qu'il faudra uniformiser. Vous le saviez. Alors, quelle est la différence?

M. King: Il nous faut partir de quelque chose qui vise la très grande majorité des membres de la SADC. Voici un modèle qui, selon nous, fera un excellent point de départ. Mais je comprends votre point de vue; si l'on avait procédé différemment, on aurait... Je ne suis pas convaincu que les choses se seraient réglées plus rapidement.

Le président suppléant (M. Blenkarn): Aucune disposition ne permet aux gouvernements provinciaux de se joindre au régime que propose le projet de loi, sinon cet amendement que M. David a rédigé. Autrement dit, même si les gouvernements provinciaux décidaient d'adopter leur propre loi de restructuration, qui se chargerait du processus? Est-ce que ce serait la SADC? Comment les gouvernements provinciaux pourraient-ils se prévaloir de la Loi sur la SADC, étant donné que le ministre dont il est question dans cette loi, c'est le ministre des Finances? Que peuvent faire les provinces alors? Doivent-elles déléguer leurs pouvoirs au ministre des Finances?

Ne sommes-nous pas revenus au point de départ? La vérité, c'est que si les provinces n'ont pas leur propre société d'assurance-dépôts pour faire la restructuration, personne d'autre ne pourra le faire. Si vous voulez une loi comparable pour les institutions provinciales, c'est ce qu'il faudra proposer.

M. King: Si vous le permettez, je dois dire que nous y avons pensé et que ce n'est pas la première fois que cela nous arrive. Si les gouvernements provinciaux adoptent une loi permettant la restructuration des institutions financières, il sera possible de procéder sans amender le projet de loi—mais je ne suis pas certain que ce soit la solution préférée des provinces... Donc, essentiellement, il suffirait que l'organisme provincial responsable prenne le contrôle des actions et soit ainsi chargé de les remettre lui-même afin d'être certain qu'il y a eu transaction. Le problème dans ces cas-là, c'est uniquement de s'assurer que les détenteurs de titres coopèrent. Si on a...

[*Text*]

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): No, the essential problem is who the hell picks up the chips? That's where the problem is. Who picks up the losses?

Mr. King: The terms of CDIC in a going-concern solution... As I said, you go back to the Crown and the Greymac and the Seaway. What happened there was the Province of Ontario passed special legislation to take control. CDIC entered into certain undertakings with agencies that were arranged for essentially a kind of a going-concern solution. In fact, what happened in that case is the assets and liabilities as they matured were moved over into a new company. So CDIC provided the guarantees for the loans and some of those other types of things that facilitated the process.

In the case we are dealing with here, the one that this bill applies to, you have both a federally regulated institution supervised by OSFI and the CDIC is the insurer; there are close working links there and that is how that works. In the case of a provincial institution, there is shared provincial-federal jurisdiction. CDIC could play its role in the process. The province could play the role of taking control of those shares and ensuring that this process went forward. There would be nothing to prevent that.

CDIC would also probably have to play a role. Typically these types of going-concern solutions...in order to induce a buyer to take them, the deposit insurer usually has to provide some kind of protection against the downside risk in the asset portfolio. CDIC would probably have to play that role of taking some share of the downside risk. In the asset portfolio, the province's role would be to deal with the shares. Again, as I mentioned on earlier occasions, in the last two occasions where the CDIC did do a going-concern solution with the provinces, the provinces did play some role in providing a financial contribution.

• 2050

In this type of arrangement, their contribution would come through dealing with the shares and paying any compensation to shareholders if that was the way it was worked. CDIC obviously could negotiate with the province about how those expenses could be borne in a particular situation.

So I think this type of operation could be done on the basis of this bill. It may be that after one talked to the provinces they would feel there were other ways they wanted to do it and might want to come back, but it wouldn't strike me as... It's possible, but my casual observation of the relationships between the provinces and the federal level is that it would look a little strange. Essentially what you have in this process is the federal minister and the federal Cabinet being the source of appeal and the source of flexibility in this process, and that's quite normal in our situation. An official makes a decision and then there's an avenue of appeal to a minister or perhaps to the Cabinet.

If you just strike "federal" from the bill you have a situation where a provincial official, with the consent of a provincial minister, initiates the process but then the avenue of appeal for a provincial action is to a federal minister. I'm

[*Translation*]

Le président suppléant (M. Blenkarn): Non, le problème, c'est surtout de savoir qui est responsable des pots cassés. Voilà le problème. Qui doit assumer les pertes?

M. King: Si l'entreprise est viable, la SADC... Je le répète, pensez aux affaires Crown, Greymac et Seaway. Ce qui s'est passé alors, c'est que le gouvernement de l'Ontario a adopté une loi spéciale lui donnant le contrôle de ces institutions. La SADC a pris certains engagements dans le seul but de préserver les institutions. Ce qu'on a fait en l'occurrence, c'est qu'on a transféré à une nouvelle société les éléments d'actif et de passif au fur et à mesure des échéances. La SADC a donc garanti les prêts et fourni d'autres services pour faciliter les choses.

Dans la situation que viseraient ces dispositions du projet de loi, il y aurait à la fois une institution réglementée par le gouvernement fédéral et surveillée par le surintendant ontarien des institutions financières et la SADC, qui serait l'assureur. Il y a d'étroites relations de travail entre les deux parties. C'est ainsi que les choses se passent. Quand il s'agit d'une institution provinciale, il y a compétence mixte provinciale-fédérale. La SADC pourrait jouer son rôle dans le processus. La province aussi, en prenant le contrôle des actions et en s'assurant que tout va se dérouler comme prévu. Rien ne peut l'empêcher.

Mais la SADC aurait aussi un rôle à jouer. En général, toutes ces solutions pour préserver les institutions, pour inciter quelqu'un à les acheter, exigent que l'assureur des dépôts fournisse une certaine protection contre le risque de perte en cas de baisse des éléments d'actif du portefeuille. La SADC serait probablement obligée d'assumer une part de ce risque. La province, elle, devrait s'occuper des actions dans le portefeuille d'actifs. Comme je l'ai déjà dit à plusieurs reprises, les deux dernières fois que la SADC a opté pour la préservation d'une institution avec les provinces, celles-ci ont joué un certain rôle en apportant une contribution financière.

Le cas échéant, la contribution consiste à indemniser les actionnaires, si c'est ce que prévoit la solution. La SADC devrait évidemment négocier avec la province la façon dont les dépenses seraient assumées.

Je crois donc que le projet de loi actuel permettrait d'exécuter ce genre de sauvetage. Peut-être que les provinces proposeront d'autres façons de faire, mais je ne crois pas que... C'est possible, mais d'après ce que j'ai pu remarquer des relations entre les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral, ce serait plutôt étonnant. Essentiellement, le ministre fédéral et le Cabinet fédéral permettent un recours et donnent donc sa latitude au processus. C'est tout à fait normal pour nous. Quand un fonctionnaire prend une décision, on peut toujours en appeler auprès du ministre, ou même du Cabinet.

Si vous supprimez l'épithète «fédéral» du projet de loi, cela signifie qu'un fonctionnaire provincial, avec l'autorisation du ministre provincial, pourra entamer un processus de restructuration, mais ceux qui voudront en appeler de la

[*Texte*]

not aware of any other situation where you have a. . .I'm trying to imagine the hearing. Presumably you would have a situation where the company would come in and present its side of the case to a federal minister, and on the other side there would be a provincial supervisor—

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): How is this different from any other federal expropriation?

Mr. King: I think the key difference is that the process is being initiated by a provincial supervisor in co-operation with a provincial minister, and then the appeal to that decision is to a federal minister. There may be examples of it, but I'm not aware of any. Certainly in the financial institutions area, that type of process takes place—you have a provincial official in a sense briefing a federal minister.

Ms Callbeck: Mr. Chairman, it seems to me that this bill has created nothing but problems ever since it came up. We were told at the beginning that there were a few technical problems, but then everything suddenly started coming out of the woodwork. I find it unbelievable to be told—or this is my understanding, at least—that there wasn't any discussion with the provinces before this bill was tabled.

There are only four provinces that have to be consulted, so why don't we consult with the provinces and just leave this bill for a while? Let's get this legislation right.

Mr. Rideout: Hear, hear.

Mr. King: I think the provincial consultation, judging from past experience, does take some time. I think what we have is a bill that is right for the federal institutions.

Ms Callbeck: What's the rush? I've never been able to understand what the rush is.

Mr. Rideout: We settled Guarantee Trust. Is there another one out there that we don't know about?

Mr. Rodriguez: This *Tirpitz* has been refitted once and we're going to have it in drydock again.

Mr. King: I think the refitting we've done to date has been a question mainly related to that staying power, and I think it's mainly been a question of dealing with clarifications in situations where there are large amounts of money at stake and lawyers want to be sure they know exactly what the language means. I think the discussion for harmonization in a federal-provincial process would take time.

From my point of view, this is something that was talked about in 1986. This is the last piece of legislation that was discussed in the blue paper. It's a question of completing that process and then moving on to other useful things that can be done. Getting the provinces to co-operate in the FIRP process and getting them to put legislation in place would be useful.

Mr. Robertson: It is also a question of where you start. As Mr. King has said, the bulk of the members are federal. There are two approaches. One was to try to work out a regime that was not only acceptable federally, but also to all of the provinces involved. I'm not sure you can limit it to four provinces, because there are different situations in different provinces. You can start there and then come forward with a piece of legislation that tries to accommodate

[*Traduction*]

décision provinciale devront le faire auprès du ministre fédéral. À ma connaissance, ce serait la première fois... J'essaie d'imaginer ce qui se passerait à l'audition de l'appel. La société viendrait présenter sa version de l'affaire au ministre fédéral, l'autre partie étant l'organisme provincial de surveillance...

Le président suppléant (M. Blenkarn): Est-ce que c'est bien différent des autres mesures fédérales d'expropriation?

M. King: La différence clé, c'est que le processus serait lancé par l'organisme provincial de surveillance, en coopération avec le ministre provincial, alors que l'appel de la décision serait présenté au ministre fédéral. Il existe peut-être d'autres situations semblables, mais je n'en connais aucune. Dans le domaine des institutions financières, en tout cas, il arrive qu'un fonctionnaire provincial renseigne en quelque sorte un ministre fédéral.

Mme Callbeck: Monsieur le président, j'ai l'impression que depuis sa présentation, le projet de loi ne crée que des ennuis. On nous a dit au début qu'il y avait quelques problèmes techniques, mais on dirait que, tout d'un coup, il en sort de partout. Je trouve incroyable d'entendre dire—c'est du moins ce que je comprends—qu'il n'y a eu aucune discussion avec les provinces avant le dépôt du projet de loi.

Comme seulement quatre provinces doivent être consultées, pourquoi ne pas laisser le projet de loi de côté pour un moment et consulter ces provinces? Faisons les choses comme il faut.

M. Rideout: Bravo!

M. King: Si j'en juge d'après notre expérience, les consultations avec les provinces prennent toujours un certain temps. Or, ce projet de loi convient tout à fait aux institutions fédérales.

Mme Callbeck: Pourquoi êtes-vous si pressés? Je n'ai jamais réussi à comprendre ce qui pressait tant.

M. Rideout: Nous avons réglé l'affaire Guarantee Trust. Y aurait-il un autre problème en vue que nous ignorons?

M. Rodriguez: On a déjà remodelé l'affaire une fois; pourquoi ne pas le faire encore?

M. King: Le remodelage que nous avons fait jusqu'à présent concernait surtout le pouvoir de suspension, et je crois qu'il faut principalement apporter des précisions dans les situations où des sommes considérables sont en jeu et où les avocats veulent être certains du sens du libellé. Je crois que les discussions fédérales-provinciales sur l'harmonisation pourraient être longues.

Selon moi, il en a été question en 1986. C'est le dernier projet de loi dont il était question dans le livre bleu. Il faut maintenant clore ce chapitre et passer à d'autres choses utiles qui restent à faire. Il serait utile d'amener les provinces à coopérer au processus de restructuration et à adopter les lois nécessaires.

M. Robertson: Il faut tout de même décider par où commencer. Comme l'a dit M. King, presque toutes les institutions membres sont fédérales. Il y a donc deux voies possibles. La première, c'est d'essayer de trouver un régime qui soit acceptable au gouvernement fédéral et à toutes les provinces concernées. Je ne suis pas certain qu'il faille s'arrêter à quatre provinces, car la situation est différente dans chacune. On peut toujours commencer comme cela, puis

[*Text*]

all the conflicting provincial points of view, and then see what happens to it when you produce it to the banking sector and the trust company sector, or you can take the other approach, which was the approach taken, of bringing out the legislation applicable to both banks and trust companies within the federal regime, see how it fares there, and then we will have an operating piece of legislation that you can talk to the provinces on. To a degree it's a question of which end of the stick you start with.

• 2055

I think there is a perception that having legislation that would permit this to be done with respect to most of the insured institutions is better than having a long federal-provincial conference regime with respect to getting a piece of legislation through.

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): I'm going to suggest that all amendments dealing with the provinces be set aside until another meeting and that we go ahead with the rest of the bill, if that's possible. I say that because I know there are some strong feelings on this bill. As you know, strong representations have been made by the banking community in connection with this bill. I spent some time today doing some consultations concerning the bill, as I explained to you earlier.

This whole issue has been a real problem with many of the members of the committee, and I'm sure will create problems as it moves on in the next stage of the process. There's no point in doing that. I think rather than push ahead with these clauses at this point, we would be better off if we got at the other issues in the bill and then came back at this issue a little later. Would that be satisfactory to everyone?

Mr. David, am I correct that for clause 11 the particular amendments in this package are labelled L-3, L-4, L-5, G-9b and G-17a?

Mr. David: That's correct.

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): If we set those amendments aside and move ahead, that would mean we would stand L-5 as an amendment.

Ms Callbeck, you have made an amendment, L-6. I don't think that's necessary under the circumstances.

Ms Callbeck: I don't think so, Mr. Chairman. I have a list here.

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): Mr. David says he would recommend that you withdraw L-6.

Ms Callbeck: Withdrawn. He's the boss, whatever he says.

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): I'm going ahead with amendment G-2.

Mr. Soetens: I move that clause 11 of Bill C-48 be amended by striking out line 23 on page 5 and substituting the following... I think we all have copies of that.

[See *Minutes of Proceedings*]

[*Translation*]

proposer une loi qui tenterait de concilier les points de vue divergents des provinces. Ensuite, on verrait ce qui arriverait dans le secteur des banques et dans celui des sociétés de fiducie. La seconde, celle qu'a choisie le gouvernement fédéral, c'est de présenter un projet de loi s'appliquant à la fois aux banques et aux sociétés de fiducie régies par le gouvernement fédéral, de voir ce qui se passe, puis d'aller ensuite discuter avec les provinces d'une loi déjà en vigueur. Autrement dit, cela dépend par quel bout on veut commencer.

D'aucuns ont l'impression qu'une loi permettant cette façon de faire pour la plupart des institutions assurées vaut mieux qu'avoir de longs entretiens fédéraux-provinciaux dans l'espoir d'aboutir à l'adoption d'une loi.

Le président suppléant (M. Blenkarn): Je vais suggérer que tous les amendements concernant les provinces soient réservés; nous y reviendrons à une séance ultérieure. Pour le moment, si c'est possible, nous pourrions étudier le reste du projet de loi. Si je fais cette suggestion, c'est parce que je sais que certains ont des opinions bien arrêtées. Vous savez que les banques ont aussi exprimé de sérieuses réserves quant au projet de loi. Comme je vous l'ai expliqué plus tôt, j'ai passé une partie de la journée à tenir des consultations sur le projet de loi.

Toute cette question pose un réel problème à bien des membres du comité. Je suis certain que ce sera pareil lors des étapes suivantes. C'est inutile. Je crois qu'au lieu d'essayer de faire adopter maintenant ces articles du projet de loi, il vaudrait mieux passer à autre chose et y revenir un peu plus tard. Qu'est-ce que vous en pensez?

Monsieur David, est-ce que ces amendements à l'article 11 sont effectivement répertoriés L-3, L-4, L-5, G-9b et G-17a?

M. David: C'est exact.

Le président suppléant (M. Blenkarn): Si nous réservions ces amendements pour passer à autre chose, l'amendement L-5 serait aussi réservé.

Madame Callbeck, vous avez proposé l'amendement L-6. Je crois que ce n'est plus nécessaire dans les circonstances.

Mme Callbeck: Vous avez raison, monsieur le président. J'ai une liste ici.

Le président suppléant (M. Blenkarn): M. David vous recommande de retirer l'amendement L-6.

Mme Callbeck: Je le retire. C'est lui qui décide.

Le président suppléant (M. Blenkarn): Nous passons donc à l'amendement G-2.

M. Soetens: Je propose que l'article 11 du projet de loi C-48 soit modifié par substitution, à la ligne 17, page 5, de ce qui suit... Vous en avez tous une copie.

[Voir les *Procès-verbaux*]

[*Texte*]

• 2100

Mr. Rodriguez: Could you explain, Mr. Soetens?

Mr. Soetens: We're adding four words. We're adding "agreement" and "expeditiously entered into".

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): The object is to make sure that there's an expeditious process in terms of FIRP, is that correct?

Mr. King: If you're asking me, yes, that's the purpose of the amendment.

Amendment agreed to

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): Amendment L-5 is stood. Amendment L-6 is withdrawn. Amendment L-7 is stood.

Mr. Soetens: How can they be stood if they weren't moved?

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): Well, we are not going to deal with it. We're not going to do anything with amendment L-8 right now. Amendment L-9 we're holding.

A voice: Amendments L-8 and L-9 are withdrawn.

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): The asset section in L-10 is not going either, Ms Callbeck. We're eliminating amendment L-10.

Mr. Soetens: Mr. Chairman, I move government amendment G-2a.

[See *Minutes of Proceedings*]

Mr. King: There was a concern with shares that had been pledged as security, that it be quite clear in the bill that the proceeds from any compensation should continue to go to the lender.

Amendment agreed to

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): Amendment L-11 is out.

Mr. Soetens: I move government amendment G-3.

[See *Minutes of Proceedings*]

Mr. King: We're now into the section on the stay. This is essentially one of clarification. The first two items in the stay were intended to prevent court proceedings from going forward. Some lawyers wanted to make it very clear that it just referred to court proceedings, so that language does that.

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): How come we can legislate civil court proceedings? It's within the jurisdiction of the province, isn't it?

Mr. King: That's to do with the Winding-up Act, is it not?

Mr. Robertson: It's the same kind of legislation you found yourself exercising in the Winding-up Act, the Bankruptcy Act and various other pieces of legislation.

[*Traduction*]

M. Rodriguez: Pourriez-vous nous l'expliquer, monsieur Soetens?

M. Soetens: Nous ajoutons trois mots: «contrat» et «conclu rapidement».

Le président suppléant (M. Blenkarn): C'est dans le but de s'assurer qu'en cas de restructuration, les choses se feront rapidement, n'est-ce pas?

M. King: Si c'est à moi que vous vous adressez, en effet, c'est le but de l'amendement.

L'amendement est adopté

Le président suppléant (M. Blenkarn): L'amendement L-5 est réservé. L'amendement L-6 est retiré. L'amendement L-7 est réservé.

M. Soetens: Comment peut-on réserver des amendements qui n'ont même pas été proposés?

Le président suppléant (M. Blenkarn): Eh bien, disons donc: nous ne les étudierons pas. Nous ne nous occuperons pas de l'amendement L-8 tout de suite. Nous gardons pour plus tard l'amendement L-9.

Une voix: Les amendements L-8 et L-9 sont retirés.

Le président suppléant (M. Blenkarn): L'amendement L-10 sur les éléments d'actif ne convient pas non plus, madame Callbeck. Nous supprimons l'amendement L-10.

M. Soetens: Monsieur le président, je propose l'amendement G-2a du gouvernement.

[Voir les *Procès-verbaux*]

M. King: Nous avions des inquiétudes quant aux actions qui auraient pu être présentées en garantie, puisque d'après le projet de loi, il n'était pas clair que les recettes de l'indemnité continuent d'être versées au prêteur.

L'amendement est adopté

Le président suppléant (M. Blenkarn): L'amendement L-11 est retiré.

M. Soetens: Je propose l'amendement G-3 du gouvernement.

[Voir les *Procès-verbaux*]

M. King: Voici l'article traitant du pouvoir de suspension des procédures. Il s'agit essentiellement d'une précision. Les deux premiers alinéas visent à empêcher la poursuite des procédures judiciaires. Certains avocats voudraient qu'on précise très clairement qu'il s'agit exclusivement de procédures devant les tribunaux. C'est le but de l'amendement.

Le président suppléant (M. Blenkarn): Comment se fait-il qu'on puisse légiférer en matière de procédures civiles? N'est-ce pas de compétence provinciale?

M. King: Cela concerne la Loi sur les liquidations, n'est-ce pas?

M. Robertson: C'est exactement le même pouvoir que l'on peut exercer en vertu de la Loi sur les liquidations, de la Loi sur la faillite et de diverses autres lois.

[*Text*]

Mr. King: I should mention that this stay is essentially modelled on something this committee already dealt with in Bill C-22.

Amendment G-3 agreed to

Mr. Soetens: Mr. Chairman, I move amendment G-4, which adds several lines to the bill.

[See *Minutes of Proceedings*]

Mr. King: It may be helpful to take a minute or two to put the entire stay process in place. I think it will provide a framework for dealing with these various pieces.

As mentioned earlier, the stay process essentially comes out of Bill C-22. It is essentially to prevent procedures that would be disruptive to the continuing function of the FIRPed institution from taking place. The FIRP legislation had a particular objective, which was to prevent the owners of a FIRPed institution attempting to put in place various devices whose purpose would essentially be to defeat the FIRP. The idea of the FIRP process is to sell it on a going-concern basis. The objective was in a sense to prevent these individuals whose securities were FIRPed from finding another device for blocking the process, such as petitioning the institution to winding up some of those court procedures we had mentioned; also putting in place agreements that would automatically be terminated upon the FIRPing of the institution—these types of things—causing the property of the FIRPed institution to disappear when the institution was FIRPed.

• 2105

Another one we picked up essentially from Bill C-22 was with respect to the right of set-off. It was probably in dealing with the right of set-off where we probably had the most significant change. In a number of other cases it is essentially one of clarification. But there was an issue with respect to the right of set-off, because when an institution is FIRPed, of course it continues to operate. The right of set-off is essentially a situation where if two parties mutually owe one another money, if the FIRPed institution has deposits in its direct clearer, and the direct clearer has claims from the. . .and the direct clearer also. . .so there is money owed back and forth between the FIRPed institution and say its clearing agent, normally those can be set off and. . .net to zero. The concern that was expressed is that while this institution was running, perhaps those accounts would run down, or perhaps if those accounts were frozen there might be some type of procedure whereby those accounts would disappear.

So we have done two things. This one, G-4, essentially deals with the fact that sometimes in these clearing and wholesale banking operations an institution wishes to run a large number of accounts just for its own accounting convenience. This just makes clear that when one is talking about set-off, one does not include consolidation of accounts. Set-off normally does not include that, but again, people wanted to be very sure they understood exactly how it worked. So we are simply saying here so as to be clear that if for accounting reasons a FIRPed institution has 100 different accounts with its clearing agents or its wholesale banker, because it wants to keep track of the balances of 100 different

[*Translation*]

M. King: J'ajouterais que ce pouvoir s'inspire de celui dont a traité le comité au sujet du projet de loi C-22.

L'amendement G-3 est adopté

M. Soetens: Monsieur le président, je propose l'amendement G-4, qui ajoute plusieurs lignes au projet de loi.

[Voir les *Procès-verbaux*]

M. King: Il serait sans doute utile de prendre quelques minutes pour mettre en perspective tout le pouvoir de suspension. On connaîtra ainsi mieux le cadre de ces diverses lois.

Comme je l'ai dit plus tôt, le pouvoir de suspension des procédures découle du projet de loi C-22. Il a pour but d'empêcher les procédures qui pourraient nuire au fonctionnement d'une institution en restructuration. Le but de la loi du processus de restructuration, c'était d'empêcher les propriétaires d'une institution restructurée d'utiliser divers moyens en vue de faire échouer la restructuration. L'objet de la restructuration, c'est de vendre une institution en pleine activité. C'est en fait pour empêcher les personnes dont les valeurs ont été restructurées de trouver un autre moyen de bloquer le processus, par exemple demander l'institution d'interrompre quelques-unes de ces procédures judiciaires dont on a parlé. Cela les empêcherait aussi de conclure des contrats qui seraient automatiquement résiliés lors de la restructuration de l'institution, entraînant ainsi la disparition des biens de l'institution restructurée.

Le droit de compensation est lui aussi tiré du projet de loi C-22. C'est probablement à cet égard que les changements sont les plus importants. Pour ce qui est du reste, notre souci en est plutôt un de précision. Le problème avec le droit de compensation, c'est que lorsqu'une institution est restructurée, elle continue évidemment d'être exploitée. Le droit de compensation vise les cas où deux parties se doivent mutuellement de l'argent, par exemple si l'institution restructurée a des dépôts dans l'institution qui lui sert d'agent de compensation alors que cette dernière peut prétendre à. . . bref, l'institution restructurée et l'agent de compensation se doivent mutuellement de l'argent et, par la compensation, ces dettes peuvent être annulées. Certains ont craint que pendant que l'institution est exploitée, ces comptes ne soient vidés, tandis que si on les bloquait, certains pourraient avoir recours à une procédure pour les faire disparaître.

Pour cette raison, l'amendement G-4 se rapporte au fait que parfois, pour ces services de compensation et de banque de gros, une institution souhaite avoir un grand nombre de comptes pour simplifier sa comptabilité. C'est pourquoi on veut préciser que lorsqu'il s'agit d'opérer compensation, il n'est pas question de la consolidation des comptes. Ce n'est pas normalement inclus dans la compensation, mais nous voulions être certains que les gens comprennent exactement de quoi il retourne. Nous précisons donc simplement que si, pour des raisons comptables, une institution restructurée a 100 comptes différents chez ses agents de compensation ou à sa banque de gros, parce qu'elle veut par exemple connaître

[*Texte*]

branches, those can all be consolidated into one for essentially a net settlement with the institution.

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): That is essentially the issue brought by Ms Sinclair last time when you—

Mr. King: Yes. This is one of the issues that CBA has raised. And there is another one on set-off on the next page.

Amendment G-4 agreed to

Mr. Soetens: I would like to move amendment G-5, Mr. Chairman. It is a rather lengthy amendment.

[See *Minutes of Proceedings*]

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): Would you like to explain that one, Mr. King?

Mr. King: This again comes back to the situation where the concern is expressed by the larger financial institutions that often act on behalf of other institutions. Because quite large amounts of money can be changing hands on the basis of a daily cycle, they were looking for a substantial degree of certainty.

One of their concerns is with respect to the Canadian Payments Association Act. We felt that the act as it was drafted did not pick up the Canadian Payments Association Act. However, they wanted to have the comfort of knowing that this was certain. The first clause essentially picks up and makes clear that the notices under the Canadian Payments Association Act to allow them to serve notice is there.

The basic principle, I might say, that we attempted to achieve in these things, where we have both the clearing process and the wholesale banking, which essentially is picked up on the bottom of that page and on to the next page—these are situations where a lot of money is turning over—is we have given them the assurance that they have the right to cancel these processes if they see they will lead to any exposure; that because the FIRP is continuing, they should not feel they are subject to being forced to carry on these services.

We should be clear that they still have to rely upon the normal contracts. They would have to have things in their contract to deal with these problems. We are just making clear that nothing in this legislation interferes with that. They could still be potentially in a situation of breach of contract. What we're just making clear here is that this stay provision as such will not interfere with their capacity to cancel.

• 2110

So that capacity to cancel is in the clearing. Then the whole reference to wholesale banking, which is similar to the clearing type of operation in the sense that they're operating on behalf of others to receive value or pay value on behalf of others. . .but it's the type of service which is not covered under the Canadian Payments Association, such as credit card arrangements, automated teller machines, these types of things.

In between, there were two other things. The new proposed subsection 39.15(2.2) I referred to earlier, on the issue of set-off, simply says that for accounts other than those directly related to the clearing and settlement operations, they have the right to freeze the set-off accounts.

[*Traduction*]

quel est le solde de ses 100 succursales, lors du règlement net de l'institution, tous ces comptes pourront être consolidés en un seul.

Le président suppléant (M. Blenkarn): C'est le problème qu'a évoqué M^me^ Sinclair la dernière fois que. . .

M. King: Oui. C'est l'un des problèmes qu'a soulevés l'ABC. Il y en a un autre, toujours au sujet de la compensation, à la page suivante.

L'amendement G-4 est adopté

M. Soetens: Je propose maintenant l'amendement G-5. Il est plutôt long.

[Voir les *Procès-verbaux*]

Le président suppléant (M. Blenkarn): Pouvez-vous l'expliquer, monsieur King?

M. King: Il fait suite au souci qu'ont exprimé les grandes institutions financières qui agissent souvent au nom d'autres institutions. Étant donné que des sommes considérables changent de main quotidiennement, elles voulaient avoir une certaine sécurité.

Ce qui les inquiétait, entre autres, avait trait à la Loi sur l'Association canadienne des paiements. Nous trouvions que le projet de loi n'avait pas besoin de mentionner cette loi, mais les institutions financières préféraient que ce soit précisé. Le premier paragraphe de l'amendement précise donc qu'elles pourront signifier un avis en vertu de la Loi sur l'Association canadienne des paiements.

En principe, puisqu'il est question à la fois du service de compensation et des services bancaires de gros, au bas de la page et au haut de la suivante—comme dans ces cas on déplace des sommes considérables—nous avons voulu leur assurer qu'elles avaient le droit de refuser ces services si elles risquaient ainsi de se mettre à découvert. Ce n'est pas parce qu'une restructuration est en cours que les institutions financières devraient se sentir obligées de maintenir ces services.

Évidemment, elles devront respecter les contrats habituels. Il leur faudra donc y prévoir quoi faire si le problème se présentait. Nous, nous nous contentons de préciser que rien dans la loi n'empêcherait cela. Donc, elles pourraient toujours être réputées ne pas avoir respecté leurs contrats. Nous précisons ici que la disposition sur la suspension des procédures ne nuira pas à leur pouvoir de retirer des services.

Les institutions pourront donc refuser le service de compensation. Quant aux services bancaires de gros, qui se comparent à la compensation au sens où ils agissent au nom des autres pour recevoir ou payer des valeurs. . . c'est un service dont ne s'occupe pas l'Association canadienne des paiements. Il s'agit entre autres des ententes concernant les cartes de crédit, des guichets automatiques, etc.

Entre les deux, il y a encore deux choses. Le nouveau paragraphe 39.15(2.2), dont j'ai parlé plus tôt, porte sur la compensation. Il signifie simplement que les institutions auront le droit de bloquer les comptes de compensation qui ne sont pas reliés directement aux accords de compensation.

[*Text*]

So if they have a $10 million account that they plan to use as set-off, this simply says that the FIRP institution can't draw that down, thus causing their right to deteriorate. The remaining two new proposed subsections also essentially pick up the idea that by virtue of the stay, in and of itself, they will not be required to provide services unless they're paid, or they won't be required to advance additional money.

These last two are very much modelled on what you find in Bill C-22. These are the two at the bottom of the page.

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): Shall amendment G-5 carry?

Amendment agreed to

Mr. Soetens: Mr. Chairman, I move amendment G-6 to clause 11.

[See *Minutes of Proceedings*]

Mr. King: That's essentially fixing a cross-reference. It's at the bottom of the page.

Amendment agreed to

Mr. Soetens: Mr. Chairman, I move amendment G-7 to clause 11.

[See *Minutes of Proceedings*]

Mr. King: This is basically dealing with the section which has to do with financial contracts. Again, this is based on discussions with the industry. The Canadian Depository for Securities expressed some concerns. Their concerns are picked up in the underlined section at the bottom of the page.

The way the original clause was drafted, it referred to securities agreements and exempted those processes. Some people were concerned that they wanted to have securities agreements spelled out more completely. When we spelled that out more completely, it didn't pick up in a very specific way reference to the things that the Canadian Depository for Securities did, such as the clearing and settlement of depository services. so that's being picked up there. Also, it's just clarifying how this ties into the set-off and termination.

Basically, this allows clearing and settlement services to carry on. Again, this doesn't very much affect the clause in the bill. The basic the purpose of the clause, which we're tidying up there, is to ensure that in some of these complicated financial contracts, which go 30, 60 or 90 days in the future, when an institution is FIRPed... This again goes back to Bill C-22, where the same problem arose. People want to be able to know the value of those for certain, collapse into a value at a day certain, but they don't have any right, in a sense, to collect money any earlier. It's just providing them certainty as to the valuation of those contracts.

Amendment agreed to

Mr. Soetens: Mr. Chairman, I move amendment G-8 to clause 11.

[See *Minutes of Proceedings*]

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): It's highly technical, isn't it?

[*Translation*]

Autrement dit, supposons qu'une institution ait un compte dont le solde de dix millions de dollars doit servir à la compensation. La disposition énonce simplement que l'institution en restructuration ne peut vider le compte, ce qui éroderait son droit. Les deux autres nouveaux paragraphes proposés reprennent l'idée qu'une suspension des procédures en soi ne les obligera pas à fournir des services si on ne les paie pas. Elles ne seront pas tenues non plus d'avancer des sommes supplémentaires.

Ces deux derniers paragraphes reprennent en gros des dispositions du projet de loi C-22. Ils sont au bas de la page.

Le président suppléant (M. Blenkarn): L'amendement G-5 est-il adopté?

L'amendement est adopté

M. Soetens: Monsieur le président, je propose l'amendement G-6 à l'article 11 du projet de loi.

[Voir les *Procès-verbaux*]

M. King: Il s'agit d'un renvoi. C'est au bas de la page.

L'amendement est adopté

M. Soetens: Monsieur le président, je propose l'amendement G-7 à l'article 11 du projet de loi.

[Voir les *Procès-verbaux*]

M. King: L'amendement concerne les contrats financiers. Il fait suite aux discussions que nous avons eues avec l'industrie. La Caisse canadienne de dépôt de valeurs a exprimé certaines réserves. Ses craintes sont réglées par la partie soulignée au bas de la page.

Le libellé original signifiait que les contrats concernant des valeurs étaient exemptés du processus. Certains tenaient à ce que les contrats concernant les valeurs soient détaillés. Malheureusement, le libellé détaillé ne précisait pas tout ce qu'avait fait remarquer la Caisse canadienne de dépôt de valeurs, notamment la compensation et les services de règlement des dépôts. Voilà ce qui explique l'amendement. On veut simplement préciser le lien avec le reste.

Ainsi, les services de compensation et de règlement pourront être maintenus. Ce n'est pas une modification de fond. Nous voulons simplement nous assurer que dans le cas des contrats financiers complexes, qui portent sur les 30, 60 ou 90 jours suivants, si une institution est restructurée... Cela nous ramène encore au projet de loi C-22, puisque le même problème avait surgit. Les gens veulent pouvoir connaître la valeur certaine des services une journée donnée, même s'ils n'ont pas le droit de prélever les fonds plus tôt. C'est seulement pour leur donner une idée de la valeur des contrats.

L'amendement est adopté

M. Soetens: Monsieur le président, je propose l'amendement G-8 à l'article 11.

[Voir les *Procès-verbaux*]

Le président suppléant (M. Blenkarn): C'est seulement technique, n'est-ce pas?

[*Texte*]

Mr. King: Yes, it's just allowing for regulations in defining some of those financial contracts.

Amendment agreed to

Mr. Soetens: Mr. Chairman, I move amendment G-8a to clause 11.

[See *Minutes of Proceedings*]

Mr. King: That was one Mr. Baillie suggested, that we should provide the flexibility not to impose the stay provisions if that was not necessary under the circumstances.

Amendment agreed to

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): Amendments L-12 and -13 aren't being put at this point. We are on amendment G-9, Mr. Soetens.

Mr. Soetens: Mr. Chairman, I move amendment G-9 to clause 11. It's rather lengthy so I won't read it.

[See *Minutes of Proceedings*]

Mr. King: This is very technical. It relates to the cross-references to sections of the Bank Act and the Trust and Loan Companies Act. What it essentially does is that while CDIC is the owner, it eliminates the restrictions on ownership and approval process, which were in there before. I think some additional sections had to be added.

• 2115

From a policy point of view, I think you should realize that any owner has to comply with all these sections, so the exemption only relates for an interim while CDIC owns it. The act falls back into place as soon as the institutions moves into new hands.

Amendment agreed to

Mr. Soetens: Mr. Chairman, I move that clause 11 be amended with amendment G-9a, a simple amendment that replaces "substantially all" with the word "part".

[See *Minutes of Proceedings*]

Amendment agreed to

Mr. Soetens: Mr. Chairman, I move that clause 11 be amended by amendment G-9b as printed.

[See *Minutes of Proceedings*]

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): Mr. King, is there anything in there?

Mr. King: That is because the other amendment was changed so that the wording didn't track the Trust and Loan Companies Act and the Bank Act identically, which previously implied that there was ministerial approval. This just makes clear that ministerial approval is required in these transactions. The idea was there before and this is just a clarification.

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): Ms Callbeck has an amendment to the amendment. She can make the amendment to the amendment at a later date. Is that right?

[*Traduction*]

M. King: Oui, c'est seulement pour permettre l'adoption de règlements définissant certains de ces contrats financiers.

L'amendement est adopté

M. Soetens: Monsieur le président, je propose l'amendement G-8a à l'article 11 du projet de loi.

[Voir les *Procès-verbaux*]

M. King: C'est un amendement qu'a suggéré M. Baillie. Il souhaitait que nous puissions ne pas exercer le pouvoir de suspension des procédures si ce n'était pas indispensable dans les circonstances.

L'amendement est adopté

Le président suppléant (M. Blenkarn): Les amendements L-12 et L-13 ne seront pas proposés tout de suite. Nous en sommes à l'amendement G-9, monsieur Soetens.

M. Soetens: Monsieur le président, je propose l'amendement G-9 à l'article 11. Comme il est assez long, je ne le lirai pas.

[Voir les *Procès-verbaux*]

M. King: C'est purement technique. Il s'agit de renvois à certains articles de la Loi sur les banques et de la Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt. Ainsi, même si la SADC sera propriétaire, il n'y aura plus de conditions à la propriété et au processus d'autorisation. Je crois qu'il a fallu ajouter de nouveaux articles.

Du point de vue des politiques, vous devez comprendre qu'un propriétaire doit se conformer à toutes ces dispositions; par conséquent, l'exception ne vaut que pendant la période intérimaire où c'est la SADC qui est propriétaire. Les choses se replacent dès que les institutions sont vendues à de nouveaux propriétaires.

L'amendement est adopté

M. Soetens: Monsieur le président, je propose que l'article 11 du projet de loi soit modifié au moyen de l'amendement G-9a, qui substitue simplement les mots «tout ou partie» aux mots «la totalité ou quasi-totalité».

[Voir les *Procès-verbaux*]

L'amendement est adopté

M. Soetens: Monsieur le président, je propose que l'article 11 du projet de loi soit modifié conformément à l'amendement G-9b.

[Voir les *Procès-verbaux*]

Le président suppléant (M. Blenkarn): Monsieur King, avez-vous quelque chose à ajouter?

M. King: L'amendement est nécessaire parce qu'on a modifié le libellé de l'autre amendement de sorte qu'il ne renvoie plus de façon identique à la Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt et à la Loi sur les banques, lesquelles sous-entendaient qu'il fallait l'approbation du ministre. On dit maintenant clairement qu'il faut obtenir l'approbation du ministre avant de faire ces transactions. Ce n'était pas dit expressément avant.

Le président suppléant (M. Blenkarn): M^me^ Callbeck voudrait modifier l'amendement. Elle peut proposer un amendement plus tard, n'est-ce pas?

[*Text*]

The clerk says we have to stand amendment G-9b because it's in the package of those amendments Ms Callbeck has in connection with provincial institutions. So I am advised by the clerk that we should stand amendment G-9b as proposed by the government. Will you stand that?

Mr. Soetens: Yes, once you explain to me how or why.

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): Because there are further amendments to it, you should do the amendment to—

Mr. Soetens: I see, you have to do amendments to the amendment. Okay.

Amendment G-9b allowed to stand

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): Okay, and amendments L-14, L-15 and L-16 won't be presented.

Amendment G-10.

Mr. King: I think there are two or three of them in here.

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): We have to have Mr. Soetens. . . I don't know why you can't get to business here.

Mr. King: I thought he would like to have it explained. It's his—

Mr. Soetens: Yes, I wanted it explained to me first. Anyway, Mr. Chairman, I'll move amendment G-10 to clause 11.

[See *Minutes of Proceedings*]

Mr. King: I think there are two or three of them in here. This is just to clarify—again, this is in response to a suggestion made by the CBA—that in providing compensation, CDIC not only be able to provide cash but they may be able to provide a claim on a package of assets. Sometimes the debate about the value of an institution will relate to a debate about the value of the assets. One way of ending the debate is to give the parties a claim on that package of assets they regard as valuable.

Amendment agreed to

Mr. Soetens: Mr. Chairman, I move amendments G-10a and G-10b.

[See *Minutes of Proceedings*]

Mr. King: These amendments require some explanation. They are in response to a significant change in the bill and to the work that was done on the committee. Mr. Blenkarn, as you will recall, expressed some concerns about the degree of flexibility the bill provided in terms of dealing in assets rather than just dealing in shares.

The way we chose to respond to that concern was to provide a basis whereby while CDIC was in control of the institution, it would be in a position to deal in the assets of the institution, and this clause, along with some subsequent clauses, allows CDIC to return the securities to the original holders and provide an assessment process based upon that method. So while the assets are not literally seized in the legal sense, from a practical business point of view CDIC has the power to come in and deal with the assets and liabilities as it feels is appropriate and then return the institution back to the original owner.

[*Translation*]

La greffière me dit qu'il faut réserver l'amendement G-9b parce qu'il fait partie du groupe d'amendements concernant les institutions provinciales, que M^me^ Callbeck a proposé. La greffière me conseille donc de réserver l'amendement G-9b que propose le gouvernement. Êtes-vous d'accord?

M. Soetens: Oui, quand vous m'aurez expliqué pourquoi.

Le président suppléant (M. Blenkarn): Parce que, comme certains veulent proposer de le modifier, il faut commencer. . .

M. Soetens: Je comprends, il faut d'abord étudier les modifications de l'amendement. C'est bien.

L'amendement G-9b est réservé

Le président suppléant (M. Blenkarn): Alors, les amendements L-14, L-15, L-16 ne seront pas proposés.

Amendement G-10.

M. King: Il y a ici deux ou trois choses.

Le président suppléant (M. Blenkarn): M. Soetens doit d'abord. . . Je ne comprends pas pourquoi nous ne pouvons pas procéder.

M. King: Je pensais qu'il voulait que je lui explique. C'est lui qui. . .

M. Soetens: Oui, je voulais qu'il me l'explique d'abord. De toute façon, monsieur le président, je propose l'amendement G-10 qui modifie l'article 11 du projet de loi.

[Voir les *Procès-verbaux*]

M. King: Il y a en fait deux ou trois modifications qui apportent des précisions—encore une fois à l'instigation de l'ABC—afin que la SADC puisse non seulement verser une indemnité en liquide, mais qu'elle puisse revendiquer une série d'éléments d'actifs. Parfois, le débat sur la valeur d'une institution concerne en fait la valeur de l'actif. Une façon d'y mettre un terme, c'est d'accorder aux parties le droit à un ensemble d'éléments d'actifs auxquels elles attachent de la valeur.

L'amendement est adopté

M. Soetens: Monsieur le président, je propose les amendements G-10a et G-10b.

[Voir les *Procès-verbaux*]

M. King: Je dois expliquer ces amendements. Ils découlent d'une modification de fond qu'apporte le projet de loi ainsi que des travaux du comité. Vous vous souviendrez que M. Blenkarn avait exprimé certaines craintes au sujet du degré de latitude que le projet de loi laissait en ce qui concerne les transactions relatives aux éléments d'actif et non pas seulement les transactions relatives aux actions.

Nous avons choisi de régler le problème en prévoyant que, lorsque la SADC a le contrôle d'une institution, elle peut faire des transactions visant les éléments d'actif de cette institution. Ces dispositions, et d'autres aussi, que nous verrons plus loin, autorisent la SADC à remettre les valeurs à leur détenteur original et prévoient un processus d'évaluation fondé sur cette méthode. Donc, même si l'actif n'est pas saisi au sens juridique, en pratique, la SADC aura le pouvoir de faire les transactions qu'elle juge appropriées avec l'actif et le passif, avant de remettre l'institution à son propriétaire d'origine.

[*Texte*]

• 2120

As I said, from a business point of view, I think it boils down to the same thing, but it achieves this purpose within the structure of the bill that was originally contemplated and as it was passed at second reading.

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): Has anybody any problems with this now? We solve the asset problem by giving back—we sell the assets and give back the shell to the owners. Then amendment G-10b is also included in that?

Mr. King: Yes, that's minor. It expresses a concern again about shares, pledges, security, and adequate notice. It provides more notice provisions.

Amendments agreed to

Mr. Soetens: I move amendment G-11 to clause 11.

[See *Minutes of Proceedings*]

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): That's technical, isn't it?

Mr. King: Yes, it's that question of the value.

Amendment agreed to

Mr. Soetens: Mr. Chairman, I move amendments G-12 and G-12a to clause 11.

[See *Minutes of Proceedings*]

Mr. King: Amendment G-12 is just clarifying that it's a judge. Amendment G-12a is responding to a question on timing that Mr. Baillie raised, on exactly when the timing of the assessment process should be—in other words, at what point in time the assessor should be looking at and thinking about the assessment process.

Amendments agreed to

Mr. Soetens: Mr. Chairman, I move amendment G-13 to clause 11.

[See *Minutes of Proceedings*]

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): Shall amendment G-13 carry?

Amendment agreed to

Mr. Rodriguez: I would like to move amendment G-13a to clause 11.

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): I think you had better read this one into the record, Mr. Rodriguez.

Mr. Rodriguez: Okay, I will read amendment G-13a into the record:

Amount of compensation

(3) Where the shares or subordinated debt of the class in respect of which there are dissenting offerees are re-vested by a notice referred to in subsection 39.24(1.1), the amount of compensation to be paid to the dissenting offerees is

(a) where the assessor determines that the consideration obtained for the assets of the federal member institution that were sold or otherwise disposed of was not reasonable in the circumstances,

[*Traduction*]

Je le répète, en pratique, cela revient au même, mais on respecte ainsi l'esprit du projet de loi lors de sa rédaction et de son adoption en deuxième lecture.

Le président suppléant (M. Blenkarn): Est-ce que quelqu'un a des objections? On règle donc le problème de l'actif en le redonnant—on vend les éléments d'actif et on redonne la coquille au propriétaire. Cela comprend l'amendement G-10b?

M. King: Oui, c'est un amendement mineur. Il vise les actions, les nantissements, les valeurs et un avis suffisant.

Les amendements sont adoptés

M. Soetens: Je propose l'amendement G-11 à l'article 11.

[Voir les *Procès-verbaux*]

Le président suppléant (M. Blenkarn): C'est une autre modification technique, n'est-ce pas?

M. King: Oui, cela concerne la question de la valeur.

L'amendement est adopté

M. Soetens: Monsieur le président, je propose les amendements G-12 et G-12a à l'article 11.

[Voir les *Procès-verbaux*]

M. King: L'amendement G-12 a simplement pour but de préciser qu'il s'agit d'un juge. L'amendement G-12a répond à une question qu'avait soulevée M. Baillie sur le moment exact où doit avoir lieu le processus d'évaluation—autrement dit, à quel moment l'évaluateur devrait envisager un tel processus.

Les amendements sont adoptés

M. Soetens: Monsieur le président, je propose l'amendement G-13 à l'article 11.

[Voir les *Procès-verbaux*]

Le président suppléant (M. Blenkarn): L'amendement G-13 est-il adopté?

L'amendement est adopté

M. Rodriguez: Je voudrais proposer l'amendement G-13a à l'article 11.

Le président suppléant (M. Blenkarn): Monsieur Rodriguez, je crois qu'il vaut mieux que vous lisiez à voix haute le texte de l'amendement.

M. Rodriguez: Très bien. Je vais lire l'amendement G-13a pour le compte rendu.

Montant de l'indemnité

(3) Dans le cas où des actions ou des dettes subordonnées d'une catégorie à l'égard de laquelle des pollicités opposants ont refusé l'offre ou l'absence d'offre sont dévolues à nouveau par l'avis prévu au paragraphe 39.24(1.1), l'indemnité à verser à ces derniers est égale à:

a) soit, dans le cas où l'évaluateur détermine que la contrepartie obtenue pour les éléments d'actif qui ont été aliénés, notamment par vente, est inacceptable dans les circonstances, la différence entre la valeur des

[*Text*]

the amount by which the value that the shares or subordinated debt would have had after the completion of the sale or other disposition, had such consideration been reasonable as determined by the assessor, exceeds the value of those shares or that debt after the completion of the sale or other disposition; and

(b) in any other case, zero.

[See *Minutes of Proceedings*]

Mr. Rodriguez: Mr. Chairman, that amendment simply means the value of the shares would be determined after the FIRP and not reflect the price of the shares before the FIRP, so there will be no compensation for goodwill, which probably was incorporated into the price of the shares before the FIRP. How's that?

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): A reasonable explanation.

Mr. Rodriguez: What do you mean, reasonable? Is it correct?

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): Yes, it was good. Does anybody want any further explanation of that? Okay.

Amendment agreed to on division

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): There is no amendment G-14.

• 2125

Mr. Soetens: I move amendment G-15 to clause 11.

[See *Minutes of Proceedings*]

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): Mr. King, what's the delivery all about?

Mr. King: G-15 refers back to the fact that there was a concern that the compensation might be interpreted as having to be in cash. There about three or four amendments in here, which just make it clear that it may be in cash, but it could also be what is referred to colloquially as a "hope certificate."

Amendment agreed to

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): Amendments L-17 and L-18 are not needed.

Mr. Soetens: I move amendment G-16 to clause 11.

[See *Minutes of Proceedings*]

Mr. King: That's just bringing the method of awarding costs into line with the normal process.

Amendment agreed to

Clause 11 as amended allowed to stand

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): Which amendments are you intending to move here? Do you need this first one, G-17?

Mr. David: That has nothing to do with that federal-provincial thing.

[*Translation*]

actions ou des dettes subordonnées, au moment de la prise du décret de dévolution, et leur valeur après l'aliénation;

b) soit, dans les autres cas, zéro.

[Voir les *Procès-verbaux*]

M. Rodriguez: Monsieur le président, l'amendement signifie tout simplement que la valeur des actions sera déterminée après le processus de restructuration et qu'elle ne reflétera pas le prix de l'action avant le processus. Ainsi, il n'y aura pas d'indemnisation pour la clientèle, qui figurait probablement dans le prix des actions avant la restructuration. Que pensez-vous de mon explication?

Le président suppléant (M. Blenkarn): Elle se tient.

M. Rodriguez: Qu'est-ce que vous entendez par là? C'est exact?

Le président suppléant (M. Blenkarn): Oui, vous avez bien expliqué les choses. Quelqu'un a-t-il besoin d'un supplément d'information? Bien.

L'amendement est adopté à la majorité

Le président suppléant (M. Blenkarn): Il n'y a pas d'amendement G-14.

M. Soetens: Je propose l'amendement G-15 à l'article 11.

[Voir les *Procès-verbaux*]

Le président suppléant (M. Blenkarn): Monsieur King, expliquez-nous cette histoire de remise?

M. King: L'amendement G-15 est proposé parce que certains ont craint que l'indemnité soit réputée être en liquide. Il y a trois ou quatre amendements qui précisent simplement que cette indemnité peut être en liquide, mais qu'elle peut aussi être en ce qu'on pourrait appeler des «certificats d'espoir».

L'amendement est adopté

Le président suppléant (M. Blenkarn): Les amendements L-17 et L-18 sont inutiles.

M. Soetens: Je propose l'amendement G-16 à l'article 11.

[Voir les *Procès-verbaux*]

M. King: L'amendement a uniquement pour but de rendre la méthode de répartition des coûts conforme à l'habitude.

L'amendement est adopté

L'article 11, amendé, est réservé

Le président suppléant (M. Blenkarn): Quels amendements avez-vous maintenant l'intention de proposer? Avez-vous besoin de l'amendement G-17?

M. David: Cela n'a rien à voir avec les relations fédérales-provinciales.

[*Texte*]

Mr. Soetens: We need it, Mr. Chairman. It takes money out of the revenue fund.

Mr. Dorin: Mr. Soetens is going to move it.

Clauses 12 and 13 allowed to stand

On clause 14—*Transitional re Bills C-4 and C-19*

Mr. Soetens: I move amendment G-17b to clause 14.

[See *Minutes of Proceedings*]

Amendment agreed to

Mr. Soetens: Mr. Chairman, I move amendment G-17c to clause 14.

[See *Minutes of Proceedings*]

Amendment agreed to

Clause 14 as amended agreed to

Clauses 15 to 17 inclusive agreed to

• 2130

On clause 18

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): Mr. Soetens, would you like to move amendment G-18? Perhaps Mr. King can explain it.

Mr. Soetens: Yes, Mr. Chairman, I'll move amendment G-18 to clause 18.

[See *Minutes of Proceedings*]

Mr. King: The amendment is just technical.

Amendment agreed to

Clause 18 as amended agreed to

On clause 19

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): Now, Mr. Soetens, will you move amendment 19? Is this an amendment to the French version only?

Mr. Soetens: Thank you, Mr. Chairman. I move amendment G-19 to clause 19.

[See *Minutes of Proceedings*]

Amendment agreed to

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): You have an amendment to clause 19, Mrs. Callbeck, amendment L-22. Do you want to speak on your amendment?

Ms Callbeck: There's a replacement to that amendment. It is saying we'll look at the entire FIRP process in five years' time rather than at the whole bill. As with the Bank Act and the Trust and Loan Companies Act, which say five years, there is a sunset clause. So this amendment is having a sunset clause for only part of the act; namely, the FIRP part. The amendment simplifies things.

The Chairman: I don't think it does. The problem is—knowing the problem around here—that this FIRP legislation was first proposed by Mr. Justice Estey in 1986 and it has taken the government this long and yet it has still not consulted with the provinces. So I was wondering about it. The government will probably cancel the bill before it consults with the provinces.

[*Traduction*]

M. Soetens: Nous en avons besoin, monsieur le président. C'est l'amendement qui permettra de retirer des fonds du Trésor public.

M. Dorin: M. Soetens va le proposer.

Les articles 12 et 13 sont réservés

Article 14—*Disposition transitoire relative aux projets de loi C-4 et C-19*

M. Soetens: Je propose l'amendement G-17b à l'article 14.

[Voir les *Procès-verbaux*]

L'amendement est adopté

M. Soetens: Monsieur le président, je propose l'amendement G-17c à l'article 14.

[Voir les *Procès-verbaux*]

L'amendement est adopté

L'article 14, amendé, est adopté

Les articles 15 à 17 sont adoptés

Article 18

Le président suppléant (M. Blenkarn): Monsieur Soetens, voulez-vous proposer l'amendement G-18? M. King pourra peut-être l'expliquer.

M. Soetens: Oui, monsieur le président. Je propose l'amendement G-18 à l'article 18.

[Voir les *Procès-verbaux*]

M. King: C'est un amendement technique.

L'amendement est adopté

L'article 18, amendé, est adopté

Article 19

Le président suppléant (M. Blenkarn): Maintenant, monsieur Soetens, voulez-vous proposer l'amendement 19? Est-ce que l'amendement ne modifie que le texte français?

M. Soetens: Merci, monsieur le président. Je propose l'amendement G-19 à l'article 19.

[Voir les *Procès-verbaux*]

L'amendement est adopté

Le président suppléant (M. Blenkarn): Madame Callbeck, vous voulez aussi proposer un amendement à l'article 19, l'amendement L-22. Voulez-vous l'expliquer?

Mme Callbeck: Nous y avons substitué un autre amendement prévoyant que, dans cinq ans, il faudra réexaminer le processus de restructuration seulement, et non pas toute la loi. Comme dans la Loi sur les banques et la Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt, il y a une clause de révision quinquennale. D'après l'amendement, la révision ne portera que sur une partie de la loi, celle exposant le processus de restructuration. L'amendement simplifie les choses.

Le président: Ce n'est pas mon avis. Le problème c'est que c'est le juge Estey qui a proposé la mise en place d'un tel processus en 1986 et qu'il a fallu au gouvernement tout ce temps pour agir. De plus, celui-ci n'a même pas encore consulté les provinces. Je me demandais donc si le gouvernement n'allait pas annuler le projet de loi avant de les consulter.

[*Text*]

Ms Callbeck: We do the same for the Bank Act and the Trust and Loan Companies Act.

Mr. Rideout: We're just trying to be consistent.

Mr. Dorin: We're nice guys, so we'll let you have it.

Mr. Rodriguez: Perhaps we should wait until we see what the progress on the harmonization will be like.

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): I would prefer to do so, too. May I suggest that the amendment be stood until the next session? All right.

I note that the hour is 9.33 p.m. and it would now be time to adjourn this meeting. I am told by the real chairman of this meeting, who didn't get here in time, that we could possibly meet on Thursday morning. I don't suppose we have a room yet, but the clerk will advise us. So I'm going to adjourn this meeting now and we will complete the consideration of the bill on Thursday morning.

Ms Callbeck: Mr. Chairman, what about the subcommittee on conflict of interest? Is it also meeting on Thursday morning?

The Chairman: That's right.

Mr. Rodriguez: Can we not do this work on Wednesday night?

Mr. Dorin: I was just suggesting times and there's nothing official. I'm not suggesting that we necessarily set a time, but we have other things to do next week. We have the Governor of the Bank of Canada appearing, the Minister of National Revenue, and everything else.

• 2135

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): It has been suggested by Mr. David that if we were to hold this off until a week tonight, we might have this all resolved.

Mr. Rodriguez: Mr. Chairman, if we have suggestions of how to get around this impasse, to whom do we give them? To Guy David?

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): You could talk to Mr. David or to Mr. King, or you can talk to me and I will talk to him and I'll talk to the minister.

Mr. Rodriguez: You are very communicative.

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): Well, I am very communicative. I talk to ministers. I get letters from them—personal letters, that sort of thing, notes.

Mr. Rodriguez: I didn't think you were on a first-name basis with them.

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): With most of them, I am.

Mr. Soetens: I understand we are deferring the results of several clauses. I want to know why. What are we expecting to happen in the next two days or the next week that's going to have these clauses resolved? Who is taking some leadership on this issue and what are they expecting to resolve? Are we expecting provincial legislation in the next week? Who are we kidding? Get with it.

[*Translation*]

Mme Callbeck: C'est la même chose pour la Loi sur les banques et la Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt.

M. Rideout: Nous essayons d'être conséquents.

M. Dorin: Comme nous sommes bien gentils, nous allons vous concéder cela.

M. Rodriguez: Nous devrions peut-être attendre de voir ce qui ressortira des tentatives d'harmonisation.

Le président suppléant (M. Blenkarn): C'est ce que je préférerais moi aussi. Puis-je proposer que l'amendement soit réservé jusqu'à notre prochaine séance? Très bien.

Je remarque qu'il est maintenant 21h33 et que nous devrions lever la séance. Le président en titre du comité, qui n'a pu arriver à l'heure, me dit qu'on pourrait peut-être se réunir à nouveau jeudi matin. Je présume qu'aucune salle n'a été réservée encore, mais la greffière nous tiendra au courant. Je vais donc lever la séance maintenant et nous terminerons l'étude du projet de loi jeudi matin.

Mme Callbeck: Monsieur le président, qu'en est-il du sous-comité sur les conflits d'intérêts? Ne doit-il pas se réunir aussi jeudi matin?

Le président: Vous avez raison.

M. Rodriguez: Ne pouvons-nous pas terminer cela mercredi soir?

M. Dorin: J'ai proposé une heure, mais il n'y a rien de confirmé. Ce n'est pas indispensable de préciser le moment tout de suite, mais nous avons autre chose à faire la semaine prochaine. Le gouverneur de la Banque du Canada doit comparaître, de même que le ministre du Revenu national.

Le président suppléant (M. Blenkarn): M. David a proposé que nous ne revenions à l'étude du projet de loi que dans une semaine, ce qui laisserait le temps de régler toute cette affaire.

M. Rodriguez: Monsieur le président, à qui doit-on s'adresser si nous voulons suggérer des moyens de nous sortir de l'impasse? À Guy David?

Le président suppléant (M. Blenkarn): Vous pouvez communiquer avec M. David ou M. King, ou encore avec moi, et moi, j'en parlerai à ces messieurs ou au ministre.

M. Rodriguez: Vous êtes vraiment serviable.

Le président suppléant (M. Blenkarn): J'adore parler avec les gens, surtout aux ministres. Ils m'envoient des lettres, des notes—vous voyez le genre.

M. Rodriguez: J'ignorais que vous étiez aussi intime avec eux.

Le président suppléant (M. Blenkarn): Avec la plupart d'entre eux, oui.

M. Soetens: Si je comprends bien, nous reportons à plus tard l'adoption de plusieurs articles du projet de loi. Je voudrais qu'on m'explique pourquoi. Qu'est-ce qui risque de se passer d'ici à la semaine prochaine pour que nous puissions alors les adopter? Qui va s'occuper de ces questions et comment entend-on les régler? Est-ce que les provinces vont adopter une loi d'ici la semaine prochaine? On se moque de qui? Soyez réalistes.

[*Texte*]

The Acting Chairman (Mr. Blenkarn): I suggest we adjourn the meeting to the call of the chair.

[*Traduction*]

Le président suppléant (M. Blenkarn): La séance est levée.

MAIL POSTE
Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid / Port payé
Lettermail / Poste-lettre
K1A 0S9
Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Department of Finance:

Gordon King, General Director, Financial Sector Policy Branch.

From Fasken Campbell Godfrey:

Ronald N. Robertson, Q.C.;

Donald E. Milner.

TÉMOINS

Du ministère des Finances:

Gordon King, directeur général, Politique du secteur financier.

De Fasken Campbell Godfrey:

Ronald N. Robertson, c.r.;

Donald E. Milner.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Government
Publications

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 44

Tuesday, March 31, 1992

Chairman: Murray Dorin

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 44

Le mardi 31 mars 1992

Président: Murray Dorin

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances

RESPECTING:

Bill C-60, An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act

CONCERNANT:

Projet de loi C-60, Loi modifiant la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992

STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairman: Murray Dorin

Vice–Chairmen:
Clément Couture
Diane Marleau

Members

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White—(8)

(Quorum 5)

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: Murray Dorin

Vice–présidents:
Clément Couture
Diane Marleau

Membres

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White—(8)

(Quorum 5)

La greffière du Comité

Susan Baldwin

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 31, 1992
(57)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance met at 3:36 o'clock p.m. this day, in Room 253-D, Centre Block, the Chairman, Murray Dorin, presiding.

Members of the Committee present: Clément Couture, Murray Dorin, Steven Langdon, René Soetens and Greg Thompson.

Acting Members present: Bill Domm for Greg Thompson; Harry Brightwell for Brian White.

Other Members present: Ronald Duhamel.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Marion Wrobel, Senior Analyst. *From the Public Bills Office:* Robert Normand and Santosh Sirpaul, Legislative Committee Clerks. *From the Legislative Counsel Office:* Rob Walsh, General Legislative Counsel.

Witnesses: From the Department of Finance: Frank Gregg, Assistant Director—Programs, Federal-Provincial Relations Division, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch; Guillaume Bissonette, Director, Federal-Provincial Relations Division, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch; and Gaston Jorré, General Counsel/General Director, Tax Counsel Division, Tax Policy Branch.

Pursuant to an Order of the House dated Tuesday, March 24, 1992, the Committee proceeded to the consideration of Bill C-60, An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act.

On Clause 1

Guillaume Bissonnette made a statement and, with the other witnesses from the Department of Finance, answered questions.

At 5:50 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 31 MARS 1992
(57)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances se réunit à 15 h 36, dans la salle 253-D de l'édifice du Centre, sous la présidence de Murray Dorin (*président*).

Membres du Comité présents: Clément Couture, Murray Dorin, Steven Langdon, René Soetens et Greg Thompson.

Membres suppléants présents: Bill Domm remplace Greg Thompson; Harry Brightwell remplace Brian White.

Autre député présent: Ronald Duhamel.

Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Marion Wrobel, analyste principal. *Du Bureau des projets de loi publics:* Robert Normand et Santosh Sirpaul, greffiers de comité législatif. *Du Bureau des conseillers législatifs:* Rob Walsh, conseiller législatif principal.

Témoins: Du Ministère des finances: Frank Gregg, directeur adjoint—Programmes, Division des relations fédérales-provinciales, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale; Guillaume Bissonnette, directeur, Division des relations fédérales-provinciales, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale; Gaston Jorré, avocat général/directeur général, Division du droit fiscal, Direction de la politique de l'impôt.

Conformément à l'ordre de renvoi de la Chambre du mardi 24 mars 1992, le Comité entreprend l'étude du projet de loi C-60, Loi modifiant le Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé

Article 1

Guillaume Bissonnette fait un exposé puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

À 17 h 50, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité

Susan Baldwin

[*Text*]

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

Tuesday, March 31, 1992

• 1537

The Chairman: I call this meeting to order. Our order of business today is Bill C-60. I invite the officials from the Department of Finance to come up, whoever will be representing the department.

I am not sure how much members want to hear from the officials before we do any questioning and then move on to the bill. This is a fairly straightforward bill. As I understand it, and perhaps they can confirm this, it more or less extends the fiscal arrangement back for two years, so it is fairly straightforward.

If you have any opening remarks, feel free to make them. We will give an opportunity to members to ask questions, and then we will try to deal with the bill. Did you have any opening remarks or any explanation that you wanted to start off with?

Mr. Guillaume Bissonnette (Director, Federal-Provincial Relations Division, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch, Department of Finance): Would it be helpful if I gave a one-minute overview of the parts of the bill?

The Chairman: Sure, that would be fine.

Mr. Bissonnette: This bill amends four parts of the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act. Part I is the first part it amends, and this deals with the Equalization Program. The bill seeks to improve the Equalization Program and to renew it for a term of two years. It also deals with the ceiling provision and rebases the ceiling to the year 1992-93.

The next part it deals with is Part III of the act. It has a set of initiative clauses that would make the administration of various taxes by each level of government easier and would make their co-operation easier. The idea is to enable the federal government to levy and collect some provincial taxes on behalf of the provinces, and vice-versa, to allow administrative arrangements whereby the provinces can collect federal taxes on behalf of the federal government.

• 1540

The next part that it deals with is Part IV of the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act, and a revenue guarantee clause is also being renewed there for another two years.

Finally, the bill deals with Part V of the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act, where it deals with the technical interaction between the Equalization Program and EPF. It just ensures that we duly take into account equalization received by the provinces in calculating EPF payments.

[*Translation*]

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

Le mardi 31 mars 1992

Le président: La séance est ouverte. Aujourd'hui, nous nous consacrerons à l'étude du projet de loi C-60. J'invite les représentants du ministère des Finances à prendre place.

Je ne sais pas si les députés veulent entendre les représentants du ministère avant de leur poser des questions et de passer à l'étude du projet de loi. Il s'agit d'un projet de loi assez simple; sauf erreur, et nos témoins pourront me corriger, il reconduit les arrangements fiscaux pour une période de deux ans. C'est donc assez simple.

Si vous avez des déclarations à faire, n'hésitez pas. Nous permettrons ensuite aux députés de poser des questions, et essaierons ensuite d'adopter le projet de loi. Est-ce que vous avez une déclaration d'ouverture ou des explications à nous donner pour commencer?

M. Guillaume Bissonnette (directeur, Division des relations fédérales-provinciales, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale, ministère des Finances): Est-ce qu'un bref résumé du projet de loi, d'une minute, vous serait utile?

Le président: Certainement, c'est parfait.

M. Bissonnette: Ce projet de loi modifie quatre parties de la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé. La première partie modifiée, la partie I, porte sur le programme de péréquation. Le projet de loi cherche à améliorer le programme de péréquation et reconduit ce programme pour une période de deux ans. Il porte également sur la disposition relative à un plafond, et rabaisse ce plafond jusqu'en 1992-1993.

Le projet de loi modifie ensuite la partie III de la loi. Il contient une série de clauses qui doivent faciliter, d'une part, l'administration de diverses taxes et impôts par les divers paliers de gouvernement et, d'autre part, la coopération entre ces divers paliers. Il s'agit de permettre au gouvernement fédéral de percevoir certaines taxes provinciales au nom des provinces et, à l'inverse, de permettre aux provinces grâce à des arrangements administratifs, de percevoir des taxes fédérales au nom du gouvernement fédéral.

Le projet traite ensuite de la partie IV de la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, et reconduit aussi la clause de garantie de revenu pour une durée de deux ans.

Le projet de loi modifie ensuite la partie V de la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et en particulier les rouages techniques qui existent entre le programme de péréquation et les programmes établis. On cherche simplement à s'assurer que le calcul des paiements en vertu des programmes établis tient compte de la péréquation reçue par les provinces.

[*Texte*]

So that's really a very quick overview of the bill before you.

The Chairman: Does anyone have any questions they wish to ask? Mr. Langdon, I knew I could count on you.

Mr. Langdon (Essex—Windsor): I want to ask you to explain why the decision was taken to proceed with this kind of interim legislation as opposed to a full-scale extension for five years of the Equalization Program that has normally been the case in the past.

Mr. Bissonnette: The Equalization Program is part of a broader system called the "system of major transfers to the provinces". As you know, that system comprises three large programs: the Equalization Program, the Established Programs Financing program and the Canada Assistance Plan. That system of major transfers to the provinces is now under review. So as part of this review of the whole major transfer system there was a feeling we may want to take a further look at some structural aspects of equalization.

It was felt that by renewing equalization for another two years rather than the customary five years, this would give us more flexibility and also more impetus to look at other structural issues relating to equalization as part of the broader review.

Mr. Langdon: You suggested this is part of the broader package of major transfers to provinces. Why have you decided that it makes sense to deal with this particular part of that package in such a way that it improves the money received by equalization-receiving provinces while you have left aside improvements or changes to such extremely controversial areas as the Canada Assistance Program cap which you put in place?

Mr. Bissonnette: I think the simple answer here is that in the case of equalization, we face an expiry deadline. Were we to do nothing here, the Equalization Program would effectively come to a halt at the end of March. Because of this expiry deadline, it was felt this was really the first priority. We had to ensure this program of support for the less advantaged provinces continues to operate and continues to support them.

Mr. Langdon: So you were concerned about the less advantaged provinces, but not necessarily the less advantaged people under CAP.

Mr. Bissonnette: The Equalization Program is of course a support program for governments. That is how it is enshrined in the Constitution. It is meant to ensure that governments have adequate revenues in order to provide their residents with comparable services at comparable rates of taxation.

• 1545

So I think the ultimate goal of the Equalization Program, really, is to allow provincial governments to provide adequate services for their people.

Mr. Langdon: I'm sorry, but that doesn't really respond to the point that concerns me. What we have taking place in this country is, it seems to me, an absolutely unacceptable process by which the federal government has first made major

[*Traduction*]

Voilà donc un résumé très rapide du projet de loi que vous avez sous les yeux.

Le président: Est-ce que quelqu'un a des questions à poser? Monsieur Langdon, je savais que je pouvais compter sur vous.

M. Langdon (Essex—Windsor): J'aimerais que vous nous expliquiez pourquoi on a décidé d'adopter une mesure temporaire au lieu de reconduire le programme pour une période de cinq ans, comme cela se faisait par le passé.

M. Bissonnette: Le programme de péréquation fait partie d'un système plus vaste, connu sous l'appellation de «système de transferts majeurs aux provinces.» Comme vous le savez, ce système comprend trois grands programmes: le programme de péréquation, le programme de financement des programmes établis et le Régime d'assistance publique du Canada. L'ensemble de ce système des transferts aux provinces fait actuellement l'objet d'un réexamen. Nous nous sommes donc dit qu'il serait peut-être utile de remettre en question certains aspects structurels de la péréquation dans le cadre de cette révision générale du système.

On a pensé qu'en reconduisant la péréquation pour une période de deux ans au lieu de cinq comme c'est le cas d'ordinaire, on gardait une plus grande marge de manoeuvre, et que cela permettait une étude d'autres aspects structurels de la péréquation dans le cadre de cette révision générale.

M. Langdon: Vous dites que cela fait partie d'un vaste ensemble de transferts aux provinces. Pourquoi avez-vous décidé de favoriser certains éléments, d'améliorer le système de péréquation, et d'ignorer des secteurs hautement controversés, notamment le Régime d'assistance publique du Canada pour lequel vous avez fixé un plafond alors que, là aussi, il y aurait des améliorations à apporter?

M. Bissonnette: La réponse la plus simple, c'est que dans le cas de la péréquation, nous nous heurtons à une échéance. Si nous ne faisons rien, le programme de péréquation va cesser d'exister à la fin du mois de mars. À cause de cette échéance, nous avons considéré qu'il s'agissait d'une priorité. C'est un programme qu'il faut maintenir car il vient en aide aux provinces les moins favorisées.

M. Langdon: Autrement dit, vous vous inquiétez du sort des provinces les moins favorisées, mais pas forcément du sort des gens les moins favorisés par le Régime d'assistance publique.

M. Bissonnette: Le programme de péréquation est un programme à l'intention des gouvernements. C'est une disposition constitutionnelle. Ce programme assure aux gouvernements des revenus suffisants pour offrir à leurs résidents des services comparables, à des taux d'imposition comparables.

L'objectif du programme de péréquation est donc de permettre aux gouvernements provinciaux d'offrir des services suffisants à leurs populations respectives.

M. Langdon: Je suis désolé, mais vous n'avez pas vraiment traité la question qui m'intéresse. Il me semble que nous assistons à une évolution tout à fait inacceptable, le gouvernement fédéral ayant commencé par apporter des

[*Text*]

changes to the unemployment insurance system. This has made it much more difficult for people, particularly in the province of Ontario, to receive the level of support that they had received in the past from the unemployment insurance system.

At the same time, the government's policies have put into effect a process of economic decline or recession which has increased massively the number of people who are out of work. This has had two effects. It's had the effect, first, of many of those people who are out of work using up their umemployment insurance benefits much more rapidly than they would normally have expected to do so in the province of Ontario. Secondly, it's had the effect of persuading a great many people in other parts of Canada to move to Ontario in hopes that the jobs that are not available in their home provinces would be available there.

The consequence of all of this is that the number of people receiving welfare assistance in the province of Ontario has skyrocketed. There has been a very limited increase in the expenditure on the actual rights that people can receive for such welfare.

So it's not been an increase in rights that has caused the tremendous increase in costs, and yet the government has not done anything with respect to this absolutely unacceptable financial situation that has been created for the province of Ontario. According to the Library of Parliament, which did some research for us on this issue—let me put it in terms of the last fiscal year—the cost in this past fiscal year in the province of Ontario has been approximately $1.8 billion in term of losses of revenue under CAP.

That seems to me to be a situation that, first, reflects the considerable economic problems across the country and, second, has left a great many people potentially without welfare benefits unless the province of Ontario borrows considerable money to cover these extra costs. Yet, you come in with legislation that doesn't deal with that situation whatsoever, and nevertheless has the effect of transferring an extra—according to the figures that have been provided here—$400 million plus to provinces that receive equalization payments, according to the figures provided here. Where is the justification for this set of movements?

• 1550

Mr. Bissonnette: It is probably worth emphasizing that the present proposal for changes to equalization have been the result of about 20 months of consultations with all provinces, not just the equalization-recipient provinces. The so-called "have" provinces have been fully involved in the long and detailed process of consultation that has led to the package. The sense I had sitting at the table and hearing out the different provinces seemed to be that there was broad support for the package, not just from the equalization recipients but also on the part of the "have" provinces who are not recipients. They are of course privy to this consultative process, and they have been heard and in fact participated very usefully.

[*Translation*]

changements majeurs au système d'assurance-chômage. À cause de ces changements, les gens, et en particulier les habitants de l'Ontario, ont de plus en plus de mal à obtenir les mêmes services que par le passé, notamment en matière d'assurance-chômage.

Parallèlement, les politiques du gouvernement ont provoqué un déclin économique ou une récession qui a fait augmenté considérablement le nombre des chômeurs. Cette évolution a eu deux conséquences: premièrement, les gens épuisent leurs prestations d'assurance-chômage beaucoup plus rapidement qu'on aurait pu s'y attendre en Ontario. Deuxièmement, il y a beaucoup de Canadiens d'autres régions qui décident de venir s'installer en Ontario dans l'espoir d'y trouver les emplois qu'ils ne trouvent pas dans leur province.

Il s'ensuit que le nombre des assistés sociaux en Ontario est monté en flèche. En revanche, l'ensemble des dépenses, dans le cadre de cette assistance publique, n'a pas beaucoup augmenté.

Ce ne sont donc pas les prestations individuellement qui ont fait augmenter les coûts dans une telle proportion. Pourtant, le gouvernement ne fait rien face à la situation financière qui est totalement inacceptable en Ontario. Selon les recherches effectuées par la Bibliothèque du Parlement pour la dernière année financière, l'Ontario a enregistré des pertes de revenus, dans le cadre du Régime d'assistance publique, de l'ordre de 1,8 milliards de dollars.

À mon sens, cette situation témoigne de problèmes économiques considérables dans tout le pays; beaucoup de gens risquent de ne plus toucher de prestations d'assistance publique à moins que l'Ontario n'emprunte des sommes considérables pour combler ce manque à gagner. Et pourtant, voilà un projet de loi qui ne fait rien pour redresser une telle situation mais qui, par contre, d'après les chiffres que nous avons ici, transfère 400 millions de dollars supplémentaires aux provinces qui recoivent des paiements de péréquation. Comment peut-on justifier de telles mesures?

M. Bissonnette: Il convient de souligner que les propositions que vous avez sous les yeux sont l'aboutissement de 20 mois de consultations avec toutes les provinces; pas uniquement avec les provinces qui reçoivent des paiements de péréquation. Les provinces dites «nanties», les provinces riches, ont participé activement aux consultations approfondies qui ont conduit à ces mesures. Lorsque j'ai participé à ces discussions, il m'a semblé, en écoutant les provinces, que dans l'ensemble ces mesures étaient bien accueillies; pas seulement par les provinces qui reçoivent des paiements de péréquation, mais également par les provinces «nanties» qui n'en reçoivent pas. Évidemment, elles sont au courant de ce processus consultatif, et je vous assure qu'elles y ont participé très activement.

[*Texte*]

Mr. Langdon: I am sorry, that still does not get at the points that concern me. I sat down with the Treasurer of Ontario, who indicated to me the immense financial difficulties facing the province of Ontario, thanks to the deliberate actions of this government to put a 5% cap on the Canada Assistance Program transfers to non-equalization-receiving provinces.

There is certainly no secret after last week that it is a strongly held view of the Government of Ontario that the present system of transfers to the provinces is not working and not responding to the present needs of the province of Ontario, and yet you tell me the Province of Ontario has been involved in the discussions with respect to this piece of legislation. I am sure they have been. They have no problems with the question of the Equalization Program and continued support to the Equalization Program.

What they have considerable problems with, and what I have even more problems with as the representative of an Ontario constituency, is the idea that the taxpayers from my constituency should be contributing to positive legislation such as this and yet at the same time the federal government should be putting into effect what can only be described as completely unfair and unjust actions that limit the capacity of the Province of Ontario to deal with an economic set of problems they have not created.

Mr. Soetens (Ontario): This is called socialism. Tax the rich and give to the poor.

Mr. Langdon: It is not called socialism; it is called incompetence on the part of this federal government.

Mr. Soetens: Okay, I see. My goodness, I thought it was socialism.

Mr. Bissonnette: If I can just react to one thing, I think there is no disagreement between us and the Province of Ontario on the need to review the system of major transfers. In fact, the federal government said as much in its 1991 budget. We explicitly said in that budget that this system is in need of review; that it needs to be updated in the light of the realities of the 1990s, so I think there is no disagreement there. The whole system is under review.

• 1555

Mr. Langdon: I am sorry, but I have to ask you again, what possible reason can you give me why I, as an Ontario Member of Parliament, should support a piece of legislation like this, while the federal government is carrying forward what certainly appears to be a policy that singles out the province of Ontario? The province of Ontario receives the lowest proportion of any province in this country of Canada Assistance Program payments.

Mr. Bissonnette: I think there is one key distinction here between the have provinces and the have-nots. As you know, the Equalization Program—

Mr. Langdon: I am sorry, you keep talking about the "have" provinces—

[*Traduction*]

M. Langdon: Je suis désolé, mais ce n'est encore pas ce dont je veux discuter. J'ai eu l'occasion de m'entretenir avec le Trésorier de l'Ontario qui m'a dit que la province traversait actuellement des difficultés financières énormes à cause des mesures prises par ce gouvernement, lequel a imposé un plafond de 5 p. 100 sur les transferts d'assistance publique aux provinces qui ne reçoivent pas de paiements de péréquation.

Depuis la semaine dernière, ce n'est plus un secret, le gouvernement de l'Ontario considère que le système de transferts aux provinces ne fonctionne pas; qu'il ne correspond plus aux besoins actuels de la province. Et pourtant, vous me dites que la province a participé aux discussions sur ce projet de loi. Je n'en doute pas. La province ne conteste pas la valeur du programme de péréquation, et elle n'a pas l'intention non plus de cesser de le soutenir.

En revanche, ce qui inquiète la province, et ce qui m'inquiète encore plus, moi qui représente une circonscription ontarienne, c'est que les contribuables de ma circonscription vont payer la facture d'une législation comme celle-ci pendant que le gouvernement fédéral s'emploiera à empêcher ma province de faire face à une série de problèmes économiques dont elle n'est pas responsable. C'est cela qui me semble tout à fait injuste.

M. Soetens (Ontario): C'est ce que l'on appelle du socialisme. Imposer les riches pour donner aux pauvres.

M. Langdon: Ce n'est pas du socialisme, c'est de l'incompétence de la part du gouvernement fédéral.

M. Soetens: Bon, je vois. Seigneur, moi qui croyais que c'était du socialisme.

M. Bissonnette: Permettez-moi de relever une chose que vous avez dites; je pense qu'il n'y a pas de désaccord entre nous et la province de l'Ontario sur la nécessité de réviser le système des transferts moyens. En fait, le gouvernement fédéral l'avait déjà reconnu dans son budget de 1991. Nous avons dit de manière explicite, dans ce budget, que ce système doit être révisé; il faut l'adapter aux nouvelles réalités des années 90. Nous sommes donc d'accord. On a d'ailleurs entrepris de réviser l'ensemble du système.

M. Langdon: Je m'excuse, mais je dois vous demander encore une fois de me donner une seule bonne raison pour laquelle, en tant que député de l'Ontario, je devrais appuyer un projet de loi comme celui-là, sachant fort bien que le gouvernement fédéral semble sûrement appliquer une politique qui vise particulièrement la province de l'Ontario? De toutes les provinces canadiennes, c'est l'Ontario qui reçoit le moins en paiements en vertu du Régime d'assistance public du Canada.

M. Bissonnette: Je pense qu'il y a une distinction très importante à faire à cet égard entre les provinces nanties et les provinces pauvres. Comme vous le savez, le programme de péréquation...

M. Langdon: Je m'excuse, mais l'expression «provinces nanties» revient constamment...

[*Text*]

The Chairman: Mr. Langdon, I think that we should recognize, in fairness, that what we have here are officials. In many ways what you are asking them to do is defend political decisions. I don't want to cut off the questioning or anything like that, but I think we have to be fair. The officials are not necessarily the ones who are going to respond to some of the questions you have.

Mr. Langdon: I think it is for that reason that we probably need the minister in front of us to ask questions with respect to this legislation. It certainly is not legislation that I have received satisfactory answers on with respect to the points I have been putting so far. Perhaps there are some satisfactory answers. Are there discussions taking place with the Province of Ontario with respect to changing the current Canada Assistance Program cap?

Mr. Bissonnette: The major transfer review affects all provinces, so all provinces are involved and will continue to be involved in that process because it is such an important system for—

Mr. Langdon: You have selected this particular area to move on.

The Chairman: There is a reason for that, and that is that we—

Mr. Langdon: Mr. Chairman, there is a reason for doing precisely the same thing with respect to the province of Ontario. The Canada Assistance Program cap is severely hurting people across our province.

The Chairman: Basically we have a bill here by which we have to try, in one way or another, to extend the existing system in order for the provinces to continue to receive their payments after April 14. That is what this bill does. The broader issues are not going to get solved by April 14. That is why this is an interim measure. I don't think even you would expect that those things are going to get solved by April 14, which is the date the existing system essentially runs out.

Mr. Langdon: To tell you the truth, I would have hoped that the budget in February would have put into effect a change with respect to the Canada Assistance Program, which would have seen to it that the province of Ontario was no longer subject to a cap.

The Chairman: If it were up to me, I would just as soon not pass this bill at all and let the funds stop flowing. Let them collect their own taxes. The fact of the matter is that this essentially extends the existing arrangements after April 14. It wouldn't bother me one bit if this bill didn't manage to get passed by then. It would probably bother your friends, in particular the Government of Ontario, who want to continue to receive those payments. Every province is in the same position, so I don't mean to single them out.

[*Translation*]

Le président: Monsieur Langdon, je pense qu'il faut reconnaître, en toute justice, que ces gens sont des hauts fonctionnaires. Vous leur demandez, en quelque sorte, de défendre des décisions politiques. Je ne veux pas vous empêcher de poser des questions, ou vous baillonner, mais je pense qu'il faut être juste. Vous ne pouvez pas vous attendre à ce que ces hauts fonctionnaires répondent à toutes les questions que vous posez.

M. Langdon: C'est probablement pour cela que le ministre doit lui-même venir répondre à certaines questions que nous avons à poser au sujet de ce projet de loi. Jusqu'à maintenant, en tout cas, je n'ai sûrement pas reçu de réponse satisfaisante aux questions que j'ai soulevées. Il y a peut-être, toutefois, quelques réponses qui sont satisfaisantes. Y a-t-il des discussions à l'heure actuelle avec des représentants du gouvernement de l'Ontario au sujet des modifications qui sont apportées à la limite du Régime d'assistance publique du Canada?

M. Bissonnette: L'examen des grands transferts touche toutes les provinces. Elles sont donc toutes représentées aux discussions; elles continueront de l'être, car le système est si important pour. . .

M. Langdon: C'est vous qui avez donné cette orientation particulière.

Le président: Et c'est pour une raison bien précise, à savoir que. . .

M. Langdon: Monsieur le président, il y a aussi une raison pour que la province de l'Ontario bénéficie du même traitement. La limite qui est imposée dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada fait très mal à bien des gens dans notre province.

Le président: En fait, nous examinons présentement un projet de loi au moyen duquel nous devons tenter, d'une façon ou d'une autre, de proroger le système existant, de manière que les provinces puissent continuer de recevoir leurs paiements après le 14 avril. Tel est l'objectif de ce projet de loi. Les grandes questions ne seront pas réglées d'ici au 14 avril. C'est pour cette raison que nous avons adopté cette mesure provisoire. Vous-même ne vous attendez probablement pas à ce que ces problèmes soient réglés d'ici au 14 avril, date à laquelle le système actuel arrive à terme.

M. Langdon: Pour être totalement franc avec vous, j'aurais souhaité que le budget de février modifie les nouvelles règles relatives au Régime d'assistance public du Canada, de manière à ce que la limite imposée ne s'applique plus à la province de l'Ontario.

Le président: Si cela ne dépendait que de moi, je n'adopterais tout simplement pas ce projet de loi; et je laisserais tout simplement le robinet se refermer. Que les provinces imposent et taxent plus fortement, c'est tout. En fait, ce projet de loi proroge les arrangements actuels au-delà du 14 avril. Je ne verserais même pas une larme s'il n'était pas adopté avant cette date. Cela dérangerait probablement vos amis, notamment le gouvernement de l'Ontario, lesquels souhaitent continuer de recevoir ces paiements. La situation est la même pour toutes les provinces. Aucune n'est singularisée.

[*Texte*]

• 1600

But we do have an arrangement here. We have an act. I am sure everybody isn't totally happy about it. But I am not sure we are going to get the officials here to resolve problems that are essentially political problems. You could pursue your line of questioning, if you wish, but I am not sure it is going to take us anywhere.

Mr. Langdon: Let me focus on a number of other questions in that case, then, since there doesn't seem to be an answer to this concern. How much extra money does this result in for equalization-receiving provinces?

Mr. Bissonnette: On an ongoing basis, the improvements that are made in the fairness of the equalization system will result in annual improvements of about $200 million per year. So over a two-year period it is $400 million. And on top of that, there is a once-and-for-all payment of about $200 million that would serve to fix this technical interaction I was referring to earlier. That is a once-and-for-all payment, and the rest is on an ongoing basis over two years.

Mr. Langdon: So for the present fiscal year this particular piece of legislation is providing an extra approximately $400 million to equalization-receiving provinces.

Mr. Bissonnette: That is correct. And in year two of the interim renewal period there would be a benefit of $200 million.

Mr. Langdon: I wonder if you could break down for me, province by province, for the record, the amounts that will be received by the different provinces.

Mr. Bissonnette: Yes, certainly. I believe that was supplied by—

Mr. Langdon: I have it here. I wonder if you would read it into the record.

Mr. Bissonnette: We would be talking in terms of totals for 1992-93: for Newfoundland, $31 million; for Prince Edward Island, $5 million; Nova Scotia, $35 million; New Brunswick, $39 million; Quebec, $198 million; Manitoba, $55 million; and Saskatchewan, $60 million, which gives a total of $422 million.

Mr. Langdon: What proportion of the total is going to the province of Quebec?

Mr. Bissonnette: If you take this total, $198 million, and divide it by $422 million, it is 47%.

Mr. Langdon: What is the present status of the request from the Province of Ontario for close to $600 million in payments to make up for past problems in the performance of the economy in Ontario vis-à-vis expectations?

Mr. Bissonnette: I take it you are referring here to their claim under the stabilization program. Am I correct?

Mr. Langdon: Yes.

Mr. Bissonnette: They have submitted an application for a stabilization payment, and we are looking at that application. As you know, there is a check-list of things we have to go through. We need to ascertain that they have a

[*Traduction*]

Mais, nous avons devant nous un arrangement. Nous avons une loi. Je suis persuadé qu'elle ne satisfait pas tout le monde. Je doute cependant que les hauts fonctionnaires puissent résoudre des problèmes qui sont essentiellement d'ordre politique. Vous pouvez toujours continuer dans la même veine, si vous le désirez; je ne suis toutefois pas convaincu que nous aboutirons à quelque chose.

M. Langdon: Dans ce cas, permettez-moi de poser d'autres questions, puisqu'il ne semble pas possible d'obtenir une réponse à celle-là. Combien d'argent de plus les provinces qui participent à la péréquation recevront-elles?

M. Bissonnette: À titre permanent, l'opération visant à rendre plus équitable le système de péréquation améliorera les contributions d'environ 200 millions de dollars par an. Sur deux ans, la bonification sera donc de 400 millions de dollars. En outre, il y aura un versement forfaitaire d'environ 200 millions de dollars qui viendra régler cette interaction technique à laquelle je faisais allusion tout à l'heure. Il s'agira donc d'un paiement forfaitaire. Le solde sera réparti sur deux ans.

M. Langdon: Donc, pour le présent exercice, ce projet de loi procurera aux provinces qui bénéficient de la péréquation environ 400 millions de dollars de plus.

M. Bissonnette: C'est exact. Et, pour la deuxième année de la période de transition, les provinces recevront 200 millions de dollars de plus.

M. Langdon: Pour que cela soit consigné au procès-verbal, pourriez-vous me donner une ventilation par province des sommes qu'elles recevront.

M. Bissonnette: Bien sûr. Je pense que cette ventilation a été préparée par...

M. Langdon: Oui, je l'ai ici. Pourriez-vous lire la liste à haute voix?

M. Bissonnette: Au total, pour l'exercice 1992-1993, Terre-Neuve recevra 31 millions de dollars; l'île-du-Prince-Édouard, 5 millions; la Nouvelle-Écosse, 35 millions; le Nouveau-Brunswick, 39 millions; le Québec, 198 millions; le Manitoba 55 millions; et la Saskatchewan, 60 millions; ce qui représente un total de 422 millions de dollars.

M. Langdon: Quelle proportion de ce montant la province de Québec reçoit-elle?

M. Bissonnette: Cent quatre-vingt-dix-huit millions de dollars, sur un total de 422 millions, soit 47 p. 100.

M. Langdon: Où en est-on au sujet de la demande de la province de l'Ontario, qui a réclamé presque 600 millions de dollars en paiements pour compenser les difficultés économiques que cette province a éprouvées?

M. Bissonnette: Je suppose que vous faites allusion à la demande formulée par l'Ontario en vertu du programme de stabilisation, n'est-ce pas?

M. Langdon: Oui.

M. Bissonnette: La province de l'Ontario a fait une demande en vertu du programme de stabilisation, que nous examinons actuellement. Comme vous le savez, il y a plusieurs facteurs à vérifier. Nous devons tout d'abord nous

[*Text*]

claim. We need to be able to distinguish between the parts of the revenue reduction that are due to the business cycle and the parts that are due to changes in taxation. We are in the process of doing that work.

• 1605

Mr. Langdon: When was that claim submitted to you?

Mr. Bissonnette: I think this claim was submitted December 20, 1991, and we've been—

Mr. Langdon: So it's been more than 3 months?

Mr. Bissonnette: A lot of statistical work is entailed because there are a lot of revenue sources and we have to examine each of them. It's a complicated exercise, as it's always been when there is a major claim under that program.

Mr. Langdon: So you're not able to give any sense of the present status of the claim?

Mr. Bissonnette: No, it's a difficult thing to do.

Mr. Langdon: Again, to me it seems remarkable that it is possible for the government to move with respect to this particular concern, but it's not possible for the government to move before the end of the past fiscal year with respect to the claim for the province of Ontario.

Mr. Bissonnette: The two programs we're comparing here operate very differently. In the case of equalization, we're talking about a formula-driven program where there's a mathematical formula that produces monthly and quarterly estimates.

In the case of the stabilization program, that's a very different sort of animal. This is a program that deals with unique claims resulting from unique circumstances. In fact we've had only two other successful claims with respect to B.C. and Alberta, and those claims took a number of years to sift through. It depends on the complexity of the claim and the number of revenue sources that are at stake.

The Chairman: Alberta was at least five years, wasn't it? It seems to me that it was a claim from prior to 1984, and didn't we have the final decision and pay-out just last year?

Mr. Frank Gregg (Assistant Director, Programs, Federal-Provincial Relations Division, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch, Department of Finance): In Alberta's case the claim was in respect of 1986-87, and I think the final payment was made last June.

Mr. Langdon: When was the claim submitted?

Mr. Gregg: I think the claim was first submitted several months after the end of the 1986-87 fiscal year. I can't remember the precise date.

The Chairman: I remember it well because our provincial treasurer and provincial governments used to be on our case from time to time. That's why I know that it was a three-or four-year period.

[*Translation*]

assurer que ladite demande est justifiée. Nous devons déterminer la part de la réduction des revenus qui est due au cycle économique, et celle qui est due aux modifications apportées à la fiscalité. Le travail est commencé.

M. Langdon: À quelle date avez-vous reçu cette demande?

M. Bissonnette: Le 20 décembre 1991, je pense, et nous avons depuis entrepris. . .

M. Langdon: Il y a donc plus de trois mois?

M. Bissonnette: Il y a beaucoup de travail statistique à faire, car les sources de revenu sont nombreuses. Nous devons examiner chacune d'entre elles. Il s'agit d'un exercice complexe, comme toujours lorsqu'une demande importante est présentée dans le cadre de ce programme.

M. Langdon: Vous ne pouvez donc pas nous dire où en est la demande de l'Ontario?

M. Bissonnette: Non, difficilement.

M. Langdon: Je trouve tout à fait étonnant que le gouvernement puisse agir aussi vite dans le cas d'une mesure comme celle-là, mais qu'il ne parvienne pas à se prononcer avant la fin de l'année financière sur la demande de l'Ontario.

M. Bissonnette: Les deux programmes que nous comparons fonctionnent de façon très différente. Dans le cas de la péréquation, il s'agit d'un programme dans le cadre duquel on applique une formule permettant de produire des estimations mensuelles et trimestrielles.

Mais, le programme de péréquation une très différent. Dans le cadre de ce programme, on traite des demandes uniques résultant de situations uniques, elles aussi. En fait, il n'y a eu que deux demandes qui ont reçu une issue positive: celle de la Colombie-Britannique, et celle de l'Alberta. Et ce n'est qu'après plusieurs années qu'elles ont finalement abouti. Tout dépend de la complexité de la demande, et du nombre de sources de revenu de la province en cause.

Le président: La demande de l'Alberta remontait à au moins cinq ans, n'est-ce pas? Il me semble qu'elle avait été formulée avant 1984; et ce n'est que l'année dernière que la décision finale a été rendue et le paiement effectué, n'est-ce pas?

M. Frank Gregg (directeur adjoint, Programmes, Division des relations fédérales-provinciales, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale, ministère des Finances): La demande de l'Alberta portait sur l'exercice 1986-1987; je pense que le paiement final a été effectué en juin dernier.

M. Langdon: Quand la demande a-t-elle été présentée?

M. Gregg: Quelques mois après la fin de l'exercice 1986-1987, je crois. Je ne me souviens pas de la date exacte.

Le président: Je m'en souviens bien, car notre ministre des Finances provincial et notre gouvernement provincial nous ont relancés assez souvent là-dessus. C'est pour cela que je peux dire que la demande remontait à trois ou quatre ans.

[*Texte*]

Mr. Langdon: If I could go back to the question of the extra $422 million that is being generated for this financial year, take me through the steps that led to this figure being established.

Mr. Bissonnette: I'm not sure if I understood the last part of your question. The steps that led to the proposal for. . .?

Mr. Langdon: This $422 million, how did you arrive at that? What are the elements that go into making this up?

Mr. Bissonnette: There are two components in that $422 million. You can break it into two halves. One half has to do with ongoing improvements to the fairness with which the Equalization Program measures the various revenue sources and tax sources of governments. The easiest way to visualize that is from the viewpoint that equalization works on the basis of a snapshot; in this case a snapshot of different tax practices across provinces. Of course, these different tax practices evolve all the time, so you need to continually update this portrait or snapshot of tax practices across provinces.

• 1610

That is what we have done here. We have sat down with representatives of all the provinces and have made 15 to 20 updates of various technical tax bases to make sure we capture more fairly and equitably exactly how provinces are taxing. That approach gives us a fairer measurement of disparities, which is what we are after.

That is for the first half of the package. The second half consists of a once-and-for-all payment that has to do with this technical interaction between equalization and the Established Programs Financing program.

This is a complicated issue, but in a nutshell, through this interaction, we were crediting our equalization-recipient provinces with some equalization moneys they hadn't received, in calculating their cash payments owing under EPF. So we have moved to fix that interaction and to do so retroactively during the years when it was in play. Hence, this once-and-for-all payment of approximately $200 million.

Mr. Langdon: I am still not entirely clear on that technical interaction, as you describe it. I would appreciate if I could have a better sense of what you mean, in detail.

Mr. Bissonnette: Certainly. The point of departure is the Established Programs Financing or EPF program. When we calculate we start from total entitlements that we owe the provinces. The cash payments are the difference between the total entitlement we owe the provinces and the value of the tax points that have been passed to them. The result is a residual, i.e., the difference between the total amount we owe them and the value of those tax points, which are equalized

[*Traduction*]

M. Langdon: Si je peux revenir un instant sur les 422 millions de dollars additionnels qui seront accordés au cours du présent exercice; rappelez-moi les étapes qui ont mené à la détermination de ce montant.

M. Bissonnette: Je ne suis pas sûr d'avoir bien compris la dernière partie de votre question. Vous voulez dire les étapes qui ont mené à la détermination. . .?

M. Langdon: Oui, de cette somme de 422 millions de dollars. Comment l'avez-vous calculée? Sur quels éléments vous êtes-vous fondé pour arriver à ce montant?

M. Bissonnette: Cette dotation de 422 millions de dollars se divise en deux parts à peu près égales. La première est consacrée à l'amélioration de l'équité dans la façon dont le programme de péréquation mesure les diverses sources de revenu et les diverses sources fiscales des gouvernements. Pour comprendre plus facilement, il faut considérer que le système de péréquation s'appuie sur une sorte de photographie de la situation à un moment précis; en l'occurrence, il s'agit d'une photographie des diverses pratiques des provinces en matière de fiscalité. Évidemment, ces pratiques sont en constante évolution. Il est donc nécessaire d'actualiser continuellement ce portrait ou cette photographie des pratiques des provinces en matière de fiscalité.

C'est ce que nous avons fait dans le cas qui nous occupe. . . Nous nous sommes réunis avec des représentants de toutes les provinces, et avons effectué entre 15 et 20 mises à jour des assiettes fiscales afin de bien cerner, d'une manière à la fois plus équitable et plus juste, les pratiques des provinces en matière de fiscalité. Cette manière de procéder nous permet de parvenir à une mesure plus équitable des disparités, qui est ce que nous recherchons.

Cela vaut donc pour la première moitié de la somme. La deuxième part représente un paiement forfaitaire, lequel est lié à cette interaction technique entre la péréquation et le financement des programmes établis.

C'est un peu complexe, mais en résumé, grâce à cette opération, nous avons porté au crédit des provinces bénéficiaires de la péréquation certains versements de péréquation qu'elles n'avaient pas reçus, en calculant les paiements qui leur étaient dus en vertu du financement des programmes établis. C'est ainsi que nous avons procédé, et de façon rétroactive pour les années où le financement des programmes établis s'appliquait. C'est ainsi que nous avons déterminé le versement forfaitaire d'environ 200 millions de dollars.

M. Langdon: Je ne suis pas certain de vraiment bien comprendre cette interaction technique que vous décrivez. Pourriez-vous nous expliquer en détail de quoi il s'agit, précisément?

M. Bissonnette: Bien sûr. Le point de départ, c'est le financement des programmes établis, ou programme du PFE. Notre calcul se fonde sur le montant total des sommes que nous devons aux provinces. Les versements comptants équivalant à la différence entre le montant total dû aux provinces et la valeur des points d'impôt qui leur ont été crédités. Le solde représente donc la différence entre le montant total que nous leur devons et la valeur de ces points

[*Text*]

under the Equalization Program to ensure they have the same value across all provinces. So we have to factor-in—

Mr. Langdon: In what way are they equalized?

Mr. Bissonnette: They are run through the equalization formula, as are the other revenue sources, because a tax point in the hands of Newfoundland has less value and yields less than one in the hands of Ontario. So we equalize those tax points to ensure they have the same value across the board.

We have to take that aspect into account when we calculate the residual cash owing to the provinces. In taking into account the equalization we have paid in respect of those tax points, we were not taking into account the effects of the ceiling and were crediting the equalization-recipient provinces with some equalization moneys that they had not received, because of the application of the equalization ceiling.

So there was a feeling that because of this technical interaction, we were really crediting them with equalization moneys that had never been paid to them. Hence, we were making that residual cash smaller than it ought to be. That is the glitch, in a sense, that this legislation would correct and all the have-not provinces end up benefiting from this correction.

• 1615

Mr. Duhamel (St. Boniface): First of all, I apologize for being late. I was in the House. I don't want to cover territory; I just want to make sure the two or three points that are of interest to me have been covered. If they have been, I could read the text, so we don't have to go over the same ground.

Just as I came in, you were talking about the linkage with equalization, and that it's in fact represented in this particular bill. Is it correct that EPF is now sensitive to the equalization formula, or more so than it was in the past? Did you talk about that or was it an entirely different issue?

Mr. Bissonnette: The bill mainly concerns the renewal of the Equalization Program and making some improvements to it in terms of how it measures a fiscal capacity. What we did talk about, I think, just as you came in, was this more technical interaction which occurs between the Equalization Program and the EPF Program, because that is an issue dealt with in the bill.

Mr. Duhamel: By more technical interaction, are you suggesting that it is now more sensitive to the amounts of money that are being transferred through equalization? Could you rephrase what it does so that I can explain it to my constituents more easily?

Mr. Bissonnette: The answer is yes. When we calculate cash owing to the have-not provinces, under EPF we would not credit them with equalization that they did not receive in the past owing to the operation of the ceiling on the Equalization Program. It would fix that problem for the past years in which the problem occurred and it would also ensure that this interaction cannot arise again in the future.

[*Translation*]

d'impôt, lesquels sont égalisés par la formule de péréquation de façon que la valeur soit la même pour toutes les provinces. Il faut donc tenir compte...

M. Langdon: Comment égalise-t-on ces points d'impôt?

M. Bissonnette: Au moyen de la formule de péréquation, comme toutes les autres formes de revenu; car un point d'impôt accordé à Terre-Neuve a une valeur et un rendement moindre qu'un point d'impôt accordé à l'Ontario. Nous égalisons donc ces points d'impôt de manière à ce qu'ils aient la même valeur pour toutes les provinces.

Il faut tenir compte des autres aspects quand nous calculons le solde dû aux provinces. Dans le cas des paiements de péréquation que nous avons versés pour équilibrer ces points d'impôt, nous n'avons pas tenu compte de l'effet du plafond fixé; nous avons crédité les provinces bénéficiaires de paiements de péréquation de certains montants qu'elles n'avaient pas reçus, en raison de l'application de la limite fixée aux paiements de péréquation.

À cause de cette opération à caractère technique, les provinces étaient d'avis que nous leur créditions des paiements de péréquation qu'elles n'avaient jamais reçus. Ce faisant, nous réduisions d'autant le solde qui leur était dû. C'est cette anomalie que ce projet de loi vient corriger; et toutes les provinces moins bien nanties en bénéficient.

M. Duhamel (Saint-Boniface): Tout d'abord, je m'excuse de mon retard. J'étais à la Chambre. Je n'ai pas tellement de questions à vous poser, mais je tiens à m'assurer que les deux ou trois points qui m'intéressent particulièrement ont été couverts. S'ils l'ont été, je pourrai lire les réponses que vous avez données dans le procès-verbal de la séance. Je ne vous obligerai donc pas à vous répéter.

Quand je suis entré, vous parliez du lien avec la péréquation; et vous disiez que c'est précisément l'un des objectifs de ce projet de loi. Est-il juste de dire que le FPE est aujourd'hui lié d'une certaine manière à la formule de péréquation, ou davantage qu'avant, en tout cas? Avez-vous discuté de cela; ou s'agissait-il d'une question tout à fait différente?

M. Bissonnette: Le projet de loi porte surtout sur le renouvellement du programme de péréquation; il apporte quelques améliorations à la façon dont on mesure la capacité fiscale d'une province. Ce dont il était question, je pense, quand vous êtes arrivé, c'était de l'interaction technique entre le programme de péréquation et le programme de FPE, vu qu'il en est question dans le projet de loi à l'étude.

M. Duhamel: Par interaction technique, voulez-vous dire que l'on tient maintenant davantage compte des montants transférés au moyen de la péréquation? Pouvez-vous m'expliquer cela en termes plus simples, de manière à ce que je puisse l'expliquer plus facilement aux gens de ma circonscription?

M. Bissonnette: Oui. Quand nous calculons les montants qui sont dus aux provinces les moins bien nanties, pour le financement de leur programmes établis, nous ne leur créditons plus des paiements de péréquation qu'elles n'ont pas reçus en raison du plafond fixé pour le programme de péréquation. Du coup, cela apporte une solution pour les années où le problème s'est manifesté, tout en garantissant que pareille situation ne se reproduise plus.

[*Texte*]

Mr. Duhamel: I take it, if I have understood your commentary correctly, that in a number of instances this would provide some additional funding for have-not provinces. Is that a possibility because of this adjustment?

Mr. Bissonnette: Yes, it results in a once-and-for-all payment to the have-not provinces to compensate them for the years during which this problem arose.

Mr. Duhamel: I take it that you have also talked about the reasons for the two-year extension. Is that correct?

Mr. Bissonnette: Yes, we have.

Mr. Duhamel: May I just give you a couple of comments that have been brought to my attention.

A couple of people have called me and have asked me whether or not—and that's why I want to put it on the record—this particular extension of two years is because the government intends to revamp the funding formula for post-secondary education and health. Is there anything to that concern at all? I take it that you would say that it has nothing to do with that whatsoever.

Mr. Bissonnette: The short answer here is that the Equalization Program is part of a larger system called the system of major transfers to the provinces. Beyond equalization there is the EPF program, which you were mentioning, in respect of health and education. There is a Canada Assistance Plan. That whole system is now under review, so the reason for the two-year term rather than a five-year term is that this allows us the flexibility, as part of the broader review, to have the option down the road of possibly making further changes to equalization. You can't really consider it in isolation from the remainder of this large transfer system.

Mr. Duhamel: Have you had any representations made to you by any of the professional organizations that have identified concerns that they might have had and what those concerns might be?

Mr. Bissonnette: Yes, those professional associations that have concerns have come and talked to us. We certainly have heard.

• 1620

Mr. Duhamel: Can you identify a few for us, some of those major concerns that were shared with you?

Mr. Bissonnette: You want me to identify the—

Mr. Duhamel: Yes, the concerns. You've indicated, if I've understood you correctly, that there have been some organizations that have voiced concerns to you with respect to this particular bill.

Mr. Bissonnette: Sorry, no, not this particular bill. I thought you were referring to the major transfer review, to the whole—

[*Traduction*]

M. Duhamel: Si j'interprète bien ce que vous venez de dire, cela signifie que certaines provinces moins bien nanties pourraient recevoir davantage d'argent, dans bien des cas. Est-ce bien l'effet que peut avoir ce rajustement?

M. Bissonnette: Oui. Ce rajustement permet en effet aux provinces les moins bien nanties de recevoir un versement forfaitaire destiné à les compenser pour les années pendant lesquelles le problème s'est manifesté.

M. Duhamel: Je suppose que vous avez aussi donné les raisons de la prorogation de deux ans, n'est-ce pas?

M. Bissonnette: Oui, nous en avons discuté.

M. Duhamel: Si vous me permettez maintenant de vous faire part de quelques observations qui m'ont été faites...

Il y a quelques personnes qui m'ont appelé et qui m'ont demandé s'il ne serait pas possible—et c'est la raison pour laquelle je tiens à ce que cela soit consigné au procès-verbal—que cette prolongation particulière de deux ans soit accordée parce que le gouvernement a l'intention de revoir la formule de financement de l'éducation postsecondaire et de la santé. Y a-t-il un peu de cela dans cette décision? Je suppose que vous allez nous dire que cela n'a rien à voir, absolument pas.

M. Bissonnette: Pour répondre brièvement à votre question, il faut considérer que le programme de péréquation s'inscrit dans un système plus général, à savoir celui des paiements de transferts majeurs destinés aux provinces. Outre la péréquation, il y a le programme du FPE, auquel vous faisiez allusion, qui concerne entre autres la santé et l'éducation. Il y a aussi le régime d'assistance publique du Canada. Tout le système fait actuellement l'objet d'un réexamen. Donc, la prorogation de deux ans, plutôt que de cinq, a en fait pour but de nous donner un peu plus de latitude, dans le contexte du réexamen que nous avons entrepris de l'ensemble du programme afin que nous puissions, à un moment ou à un autre, apporter le cas échéant des modifications à la formule de péréquation. On ne peut pas vraiment considérer uniquement cet aspect sans tenir compte de l'ensemble du système des paiements de transferts.

M. Duhamel: Y a-t-il eu des associations professionnelles qui sont venues vous faire des représentations au sujet de certaines inquiétudes qu'elles peuvent avoir?

M. Bissonnette: Oui, les associations professionnelles qui ont des inquiétudes particulières sont en effet venues en discuter avec nous. Nous les avons effectivement entendues.

M. Duhamel: Pouvez-vous nous en parler un peu, nous dire un peu quelles étaient leurs principales préoccupations?

M. Bissonnette: Vous voulez que je vous dise...

M. Duhamel: Oui, les inquiétudes dont ces associations vous ont fait part. Si j'ai bien compris, vous avez mentionné que plusieurs associations vous ont fait part de réserves au sujet de ce projet de loi.

M. Bissonnette: Non, je m'excuse, pas au sujet de ce projet de loi. Je pensais que vous demandiez si des inquiétudes au sujet du système général des paiements de transferts avaient été soulevés...

[*Text*]

Mr. Duhamel: Well, that was my next question, so perhaps you've anticipated it. Let's take them one at a time. There have been no concerns expressed by any professional organizations to you with respect to this particular bill? Not to your knowledge?

Mr. Bissonnette: Not to my knowledge, no.

Mr. Duhamel: Okay. With respect to the review itself, you've identified that is going on.

Mr. Bissonnette: Yes, obviously, professional associations that work in the area of health, of education, of social assistance, do have an interest in the major transfer review.

Mr. Duhamel: And where would you say that review is, if we could use some sort of fraction? Is it half-way through? A quarter of the way through? Three-quarters of the way through? Five-fifths?

Mr. Bissonnette: That's difficult to say. I would say it's only started; it's something that was announced in the last budget. In a sense, I think this particular bill here can be seen as the first leg in some of that work. But now there remains the remainder of the apparatus that has to be looked at. And so the job is not finished.

Mr. Duhamel: Okay. Perhaps one final question is, what process do you see for the involvement of those organizations or others who may have a special interest? Will public hearings be announced ahead of time? Do you know yet? Has a plan been drawn up? Is there a time line by which you must have completed that review?

Mr. Bissonnette: I don't know of a fixed deadline here. The 1990-91 budget did mention there would be... In due course, the government would ensure the participation of Canadians in this review.

Mr. Duhamel: That's all you're able to say at this time?

Mr. Bissonnette: That's right.

Mr. Langdon: I wanted to ask you why the decision had been made to extend it for two years as opposed to one year.

Mr. Bissonnette: I think there—

The Chairman: So we wouldn't have to sit here again like this next year.

Mr. Bissonnette: My sense here is that there were real concerns about the financial planning horizons and the financial security. This is a program that directs moneys to the have-not provinces, and these have-not provinces are always struggling with difficult fiscal circumstances. They have an eye on their bond-rating agencies, and I think there was a feeling they needed that kind of security to feel more confident vis-à-vis bond-rating agencies just for their own planning horizons.

Mr. Langdon: I noticed that clause 5 also extends the provincial personal income tax revenue guarantee program which I gather applies to all provinces, and extends that for two years. Why does it extend it for two years?

[*Translation*]

M. Duhamel: C'était l'autre question que je voulais vous poser. Vous m'avez peut-être devancé. Procédons par ordre. Aucune association professionnelle ne vous a fait part de quelque réserve que ce soit au sujet de ce projet de loi? Pas à votre connaissance, en tout cas?

M. Bissonnette: Non, pas à ma connaissance.

M. Duhamel: Très bien. Vous avez dit que le réexamen du système global est en cours.

M. Bissonnette: Oui. Il y a évidemment des associations professionnelles qui oeuvrent dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'assistance sociale que le réexamen de l'ensemble des programmes de transferts intéresse tout particulièrement.

M. Duhamel: Et, où en est ce réexamen? Est-il à demi terminé? Terminé à 25 p. 100, à 75 p. 100? Est-il complètement terminé?

M. Bissonnette: C'est difficile à dire. Je dirais qu'il ne fait que commencer; après tout, il n'a été annoncé que dans le dernier budget. On peut considérer, en quelque sorte, que ce projet de loi est la première étape de ce réexamen. Mais il faut encore passer en revue tout le reste du système. La tâche est donc loin d'être terminée.

M. Duhamel: Très bien. Comment envisage-t-on permettre à ces associations, ou à d'autres qui peuvent être concernées par la question, d'apporter leur contribution? Y aura-t-il des audiences publiques? Est-ce prévu? Existe-il un plan quelconque? A-t-on fixé un échéance à cet examen?

M. Bissonnette: Non, je ne pense pas que l'échéance ait été fixée. Dans le budget de 1990-1991, il était précisé qu'il y aurait... Quand le moment sera venu, le gouvernement fera en sorte que les Canadiens puissent participer à ce réexamen.

M. Duhamel: C'est tout ce que vous pouvez nous dire pour l'instant?

M. Bissonnette: Oui.

M. Langdon: Je voulais vous demander pourquoi on a opté pour une prorogation de deux ans plutôt que d'un an?

M. Bissonnette: Je pense que...

Le président: Pour que nous n'ayons pas à siéger comme nous le faisons maintenant, l'année prochaine.

M. Bissonnette: Je pense qu'il y avait des inquiétudes très réelles qui planaient au sujet de l'avenir au plan financier, et de la sécurité financière. C'est un programme qui redistribue l'argent aux provinces les moins nanties; et ces provinces ont toujours de la difficulté sur le plan fiscal. Elles surveillent de près la cote attribuée à leurs obligations, et je pense qu'elles avaient besoin d'une telle sécurité pour être plus sûres d'elles-mêmes face aux sociétés d'évaluation du crédit. Ne serait-ce que pour leur planification pour l'avenir plus ou moins rapproché.

M. Langdon: Je remarque aussi qu'en vertu de l'article 5, on prolonge aussi de deux ans l'application du programme de garantie des revenus d'impôt sur le revenu des particuliers; ce qui s'applique, je suppose, à toutes les provinces. Pourquoi en prolonge-t-on ainsi l'application pendant deux ans?

[*Texte*]

Mr. Gregg: Well, I think for the same reasons equalization is extended for two years. Mr. Bissonnette referred to the major transfer system. The whole of the programs involved in the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act is really part of that system in a sense, and it's just to put things on the same kind of time horizon.

Mr. Langdon: So in fact what you're saying in that case is, there are not going to be changes in the major transfer systems within the next two years. Is that correct?

• 1625

Mr. Gregg: I'm not sure this conclusion follows from that. There's nothing to prevent the act from being amended before two years to open up equalization, or to look at reforms or revisions to the Established Programs Financing or CAP. Those can, of course, be done.

Mr. Langdon: But if you've put on a two-year limit because you felt that would be the timeframe, one could take the same logic that you just expressed and say that you'll extend it for five years, as usual. But you've said that, no, you'll extend it for two years because you want to see that provide some type of target—if I'm not misinterpreting what you're saying—some type of time period within which some of the other changes that you hope can take place in this review will be worked out.

Am I incorrect, or is that the reason for the two-year extension being constant throughout? I take some of your points about the concerns of poorer provinces and their relationship to bond-rating agencies and so forth, but surely that's not the reason for the two years.

The Chairman: Mr. Langdon, he responded to the question when you raised it, again to Mr. Duhamel and then again to you. You may choose not to accept the explanation that's been given, but I'm not sure we can—

Mr. Langdon: Mr. Chairman, I've been given three separate explanations so far, each of them different. The first explanation suggested the extension for two years was because that was the period of time required for this review. It was also to give some impetus to this review. I was then given an answer that suggested the two-year period was because of special concerns of equalization-receiving provinces. If that's the case, it seems to me that it's not necessary to extend the income tax revenue guarantee program—

The Chairman: That was in response to a question about why not a shorter period, such as one year. It was a hypothetical question. They said it was felt by some people that they needed a little longer period of time than that. I'm not going to argue with you, but—

Mr. Langdon: Mr. Chairman, the point is, if the reason for a two-year extension is to give impetus to change, it would seem to me that you give even more impetus to change with a one-year extension instead of a two-year

[*Traduction*]

M. Gregg: Probablement pour les mêmes raisons que l'on prolonge la péréquation pour deux ans. M. Bissonnette a fait allusion au système des paiements de transferts importants. L'ensemble des programmes visés par la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces fait en réalité partie de ce système; c'est tout simplement pour fixer la même échéance à tous les programme.

M. Langdon: Cela signifie donc qu'aucune modification ne sera apportée au système des paiements de transferts majeurs pendant les deux prochaines années, n'est-ce pas?

M. Gregg: Je ne sais pas si l'on peut vraiment tirer une telle conclusion. Rien n'empêche d'apporter des modifications à la loi au cours des deux prochaines années, pour élargir davantage la péréquation, envisager des réformes ou des ajustements au financement des programmes établis ou au RAPC. Cela demeure évidemment possible.

M. Langdon: Mais, si vous avez fixé une limite de deux ans, parce que vous pensiez que cela conviendrait, la même logique voudrait que l'on puisse aussi bien fixer le limite à cinq ans, comme par le passé. Mais, vous avez dit avoir préféré fixer un échéance de deux ans, parce que cela constitue une sorte d'objectif—si j'interprète bien vos paroles—un laps de temps au cours duquel certaines autres modifications, que vous espérez justifier par le réexamen, seront apportées.

Mon interprétation est-elle juste? ou est-ce la raison pour laquelle la prorogation de deux ans est devenue la règle pour tous les programmes? J'admets certaines des explications que vous avez données, au sujet des inquiétudes que peuvent avoir les provinces moins nanties au sujet de leur cote de crédit; mais ce n'est sûrement pas la seule raison qui motive l'échéance de deux ans.

Le président: Monsieur Langdon, il a répondu à la question quand vous l'avez posée; il l'a encore fait quand M. Duhamel a reposé la question. Voilà que vous la lui posez à nouveau. Vous pouvez bien ne pas être satisfait de la réponse, mais je ne sais pas. . .

M. Langdon: Monsieur le président, jusqu'à maintenant, on m'a servi trois explications tout à fait différentes. La première fois, on m'a expliqué que la prorogation de deux ans était due au temps requis pour l'examen du dossier. C'était aussi pour donner de l'allant à cet examen. Puis, on m'a dit que c'était en réaction à certaines inquiétudes spécifiques exprimées par les provinces bénéficiaires de la péréquation. Si c'est le cas, je ne vois pas pourquoi il faut prolonger l'application du programme de garanti des revenus de l'impôt sur le revenu.

Le président: On avait alors demandé pourquoi on n'avait pas fixé une période plus courte, un an par exemple. Il s'agissait d'une question hypothétique. Les fonctionnaires ont répondu que c'était parce que certaines personnes trouvaient le délai trop court. Je ne vais pas argumenter là-dessus avec vous, mais. . .

M. Langdon: Monsieur le président, si la prorogation de deux ans a pour but de favoriser des changements, il me semble qu'une prorogation d'un an plutôt que deux a beaucoup plus de chance de réussir, si l'on craint que cela ne

[*Text*]

extension if there is concern about that having particularly adverse effects on equalization-receiving provinces; therefore, that particular part of it should be extended for two years. Why not maintain the impetus toward working through the whole set of agreements by just extending the income tax revenue guarantee program for one year?

Mr. Bissonnette: Several concerns are at work here. There is this financial uncertainty that I was referring to. It was a very real concern on the part of the have-not provinces. There is also the fact that this review of the three transfers is a very complicated task. We're not sure that with the sorts of consultations that need to be carried out, with the type of technical work that needs to be carried out, this is something that can be done in 12 months.

Mr. Langdon: Certainly from the perspective of Ontario, parts of that review, in my view, should be undertaken extremely quickly and lead to elimination of the 5% ceiling on the Canada Assistance Program within six months. At the very least, if the department wanted to come back to us with a program or with a piece of legislation in six months' time which extended things for a further year and also included a dropping of the cap on the Canada Assistance Program, it doesn't seem to me this is that complicated a measure to review.

• 1630

Mr. Bissonnette: The fact that there is a two-year term for the renewal, of course, in no way precludes reopening the legislation earlier than that, so it is not a constraint in that sense.

Mr. Langdon: You suggested before it was an incentive.

The Chairman: It allows them enough time to do a review of these things and see whether changes should be made. It gives some kind of an idea of a timeframe without being overly restrictive.

Mr. Langdon: There is a serious question about the degree to which a two-year extension makes sense. We had a five-year extension each previous time. If we are concerned about the security of the equalization-receiving provinces, there is a good case for making it five years again. If there are other considerations because of a major review that has taken place, then you have to ask if two years makes sense, or should it be one year or six months? I'm afraid I don't consider them too involved with the questions.

The Chairman: Mr. Langdon, I would suggest there is probably no absolute answer. It could be one year, or it could be three years.

Mr. Langdon: Of course, there is no absolute answer. That is what this committee has to assess, but we can't assess it without input from officials, and it appears that perhaps we can't assess it without input from the minister.

[*Translation*]

puisse avoir des effets particulièrement néfastes pour les provinces bénéficiaires de la péréquation. En conséquence, il faudrait alors prolonger l'application de ces programmes pour une durée de deux ans. Pour maintenir le rythme, dans le cadre du réexamen de l'ensemble des accords, pourquoi ne pas tout simplement prolonger pendant un an l'application du programme de garantie des revenus de l'impôt sur le revenu?

M. Bissonnette: Cela soulèverait des difficultés. Il y a, entre autres, l'incertitude financière à laquelle je faisais allusion tout à l'heure. Il s'agit d'une préoccupation très réelle pour les provinces les plus défavorisées. Il y a aussi le fait que le réexamen des trois programmes de transferts est une tâche très complexe. Compte tenu des consultations à faire, du travail qu'un tel examen exige sur le plan technique, nous ne sommes pas convaincus que 12 mois suffiraient.

M. Langdon: Pour ce qui est de l'Ontario, selon moi, certaines parties du réexamen devraient être entreprises d'ici très peu de temps, et aboutir à l'élimination d'ici six mois du plafond de 5 p. 100 imposé au Régime d'assistance publique du Canada. Si le ministère voulait à tout le moins nous revenir avec un programme ou une mesure législative d'ici à six mois, qui prolongerait les accords pendant une autre année, et qui envisagerait également l'élimination du plafond imposé aux programmes d'assistance publique du Canada, je n'ai pas l'impression qu'une telle mesure serait tellement compliquée à examiner.

M. Bissonnette: Le fait que l'on ait fixé une échéance de deux ans pour le renouvellement n'empêche évidemment pas que l'on puisse, entre temps, modifier la loi. Il ne s'agit donc pas d'une contrainte à cet égard.

M. Langdon: Vous avez même laissé entendre que c'était une incitation.

Le président: Cela donne suffisamment de temps pour examiner tous ces accords, et déterminer si des modifications devraient leur être apportées. C'est un repère, en quelque sorte, sans être trop contraignant.

M. Langdon: On peut s'interroger longuement sur la logique d'une prorogation de deux ans, laquelle avait toujours été de cinq ans auparavant. Si la sécurité des provinces bénéficiaires de la péréquation est une source d'inquiétude, cela justifierait que la prorogation soit encore une fois de cinq ans. Si d'autres facteurs doivent être pris en compte à cause de l'important réexamen qui a été entrepris, il faut alors se demander si une prorogation de deux ans a du sens; s'il ne vaudrait pas mieux qu'elle soit d'un an ou de six mois. J'ai l'impression que ces questions ne les intéressent pas tellement.

Le président: Monsieur Langdon, je pense qu'il n'existe probablement pas de réponse absolue. Il pourrait s'agir d'un an, comme il pourrait s'agir d'une prorogation de trois ans.

M. Langdon: Évidemment, il n'y a pas de réponse absolue. C'est précisément ce que notre comité doit déterminer. Toutefois, nous n'y arriverons pas sans l'appui des hauts fonctionnaires; et j'ai l'impression que nous aurons absolument besoin de la participation du ministre.

[*Texte*]

Mr. Bissonnette: Maybe I can mention that another set of considerations arises within the Equalization Program itself. There is a lot more work to do on equalization during the next two years. There is a lot more work to do on the fair and accurate measurement of property tax revenues. There are some other technical issues having to do with tax-back rates. There is some work to be done on the concept of expenditure need. This is work within the Equalization Program that will have to continue over the next two years, which all the provinces are interested in. There was a feeling with a two-year term that this would also create more impetus for this work to move ahead.

Mr. Langdon: I guess I have to ask you why it is not a year in this case.

Mr. Bissonnette: I guess we have to balance different concerns; on the one hand, the search for this impetus and flexibility, on the other hand, the need to provide "have-not" provinces with the kind of financial planning and financial certainty that helps them vis-à-vis bond-rating agencies.

Mr. Langdon: I come back again to the question I raised previously. Does it not make sense to have different timeframes for the two elements I've talked about: in this legislation the element that deals with equalization and the element that deals with the personal income tax revenue guarantee? Could one not have two years for the first, in order to meet your concern about uncertainty amongst bond and bond-rating agencies and so forth, and have one year with respect to clause 5?

• 1635

Mr. Gregg: I don't know if it's helpful. When the act was last amended in 1987, the revenue guarantee portion was renewed for the same time as the equalization portion. So there's symmetry in what's being done now. I don't know that there's any more magic answer than that. It is what was done last time—five years, five years. This time it's two years, two years.

Mr. Langdon: You keep convincing me with respect to the equalization side of it. You also keep convincing me with respect to the need to have some real impetus to keep this process review going forward. Certainly, I'd be much more comfortable from the perspective of my constituents if I felt the review had some real push behind it so they could see a somewhat fairer deal for themselves.

We talk about have-not provinces, but perhaps we should talk about have-not regions. The university in my constituency, or in my general area, has just completed a study of unemployment rates in Essex County and Windsor that indicates those unemployment rates are 21.5%. That certainly is as serious a situation as you'd find in a great many of the worst parts of the equalization-receiving provinces.

[*Traduction*]

M. Bissonnette: Je peux peut-être mentionner qu'il y a aussi plusieurs autres facteurs à considérer pour ce qui est du programme de péréquation. Beaucoup reste à faire sur la péréquation au cours des deux prochaines années. Il y a aussi beaucoup de travail pour arriver à une solution à la fois juste et précise d'évaluer les revenus génerés par l'impôt foncier. Plusieurs autres questions techniques relatives aux taux de remboursement d'impôt doivent trouver une solution. Il faut se pencher sur la notion des besoins en matières de dépenses. C'est un travail qui s'étalera sur les deux prochaines années, dans le cadre du programme de péréquation. Il s'agit d'une question qui concerne toutes les provinces. On était aussi généralement d'avis qu'une échéance de deux ans inciterait davantage à faire en sorte que cette activité progresse de façon satisfaisante.

M. Langdon: Dans ce cas, pourquoi n'a-t-on pas préféré fixer une échéance d'un an?

M. Bissonnette: Je pense qu'il fallait tenir compte également des diverses inquiétudes exprimées. D'un côté, il fallait tenir compte de l'impulsion à donner à l'examen et de la souplesse à exercer; de l'autre, de la nécessité d'assurer pour les provinces moins nanties une planification et une certitude financières qui soient utiles vis-à-vis les sociétés d'évaluation du crédit.

M. Langdon: Je reviens à la question que j'ai déjà posée. Ne serait-il pas logique de prévoir deux échéances différentes pour les deux éléments qui figurent dans ce projet de loi: celui de la péréquation, et celui qui a trait à la garantie des rentrées générées par l'impôt sur leur revenu des particuliers? Le premier élément ne pourrait-il pas être prorogé pour une durée de deux ans, afin de calmer l'inquiétude en ce qui a trait aux obligations et à la cote de crédit de certaines provinces; le deuxième, celui qui est visé par l'article 5, pour une durée d'un an?

M. Gregg: Je ne sais pas si cela sera tellement utile. La dernière fois que l'on a modifié la loi, en 1987, on a renouvelé la garantie des revenus pour la même durée que la péréquation. Nous appliquons donc aujourd'hui la même logique. Je n'ai malheureusement pas une meilleure explication à vous fournir. La dernière fois, les deux éléments ont été prorogés de cinq ans. Aujourd'hui, la prorogation est de deux ans.

M. Langdon: Vous me parlez constamment de péréquation. Vous cherchez aussi à me convaincre de la nécessité de faire en sorte que le réexamen progresse rapidement. Je serais sûrement plus rassuré, pour les gens de ma circonscription, si je sentais que le réexamen constituait véritablement une priorité; cela pourrait leur permettre d'espérer un traitement un peu plus équitable.

On en revient toujours au sort des provinces défavorisées; toutefois il faudrait peut-être parler un peu plus des régions moins bien nanties. L'université, dans ma circonscription, ou dans la grande région de ma circonscription, vient tout juste de terminer une étude sur le taux de chômage dans le comté d'Essex et de Windsor, étude dont il ressort que le taux de chômage se situe dans ces régions à 21,5 p. 100. Il s'agit sûrement en l'occurrence d'une situation aussi dramatique que celle existant dans beaucoup des régions les plus défavorisées des provinces bénéficiaires de la péréquation.

[*Text*]

Ideally, as I say, I would like to have seen a piece of legislation that said we should try to deal with some of the unfairness in the present transfer program system. Some of the cleaning up you've done with respect to the interaction between equalization and EPF falls directly into that category. I believe myself the same thing is absolutely crucial with respect to the Canada Assistance Program and the cap that has been imposed on it.

If we don't have all of that incorporated in the legislation, at least let's put the tightest time limit we can realistically put on the process of review, so we can see the government put in a position where it has to come back within as tight a time as possible with some response to this unacceptable situation.

Mr. Bissonnette: You know the Canada Assistance Plan is a very active part of the major transfer review.

Mr. Langdon: Yes, I assume it is.

Mr. Bissonnette: Ontario is at the table and is playing an active role along with all other provinces, and I expect that work will continue.

Mr. Langdon: So let me ask the question a little bit differently in that case. What difficulty would there be for the department or for the government if clause 5 were extended for one year instead of two years?

• 1640

Mr. Bissonnette: The revenue guarantee clause is a very different sort of animal. This is a clause that protects all provinces against a drop in basic federal tax which is the base that affects their own tax yield. I think we are coming back to the same elements. We just preserved the symmetry that was there historically, there was no—

Mr. Langdon: So there was really no reason for it, aside from the historic symmetry that—

Mr. Bissonnette: There was no particular significance in treating a revenue guarantee in the same way, as there was that historical symmetry and we chose to preserve it.

Mr. Langdon: So from your point of view, there would not be any objection you'd raise if this committee were to amend the clause in order to extend it just for a year.

Mr. Bissonnette: Well, that would then break the symmetry and I think it may well lead to concerns on the part of the provinces about protection that is now extended only for a year rather than two.

Mr. Langdon: Do you not think that concern on the part of the provinces would be an impetus to push reform ahead more quickly?

Mr. Gregg: Perhaps not in the case of this particular program. There haven't been any payments made into this program for many years. It's not an active program in the sense of equalization, certainly. It's unlikely—well, I shouldn't say it's unlikely; it would require the federal government to make significant income tax changes. There's a whole series of events that has to be triggered. It's a program that is there to provide some assurance to provinces

[*Translation*]

Idéalement, j'aurais souhaité que le projet de loi dise que l'on va tenter de régler les inégalités qui existent dans l'actuel programme de transferts. Le nettoyage que vous avez effectué à l'égard de l'interaction entre la péréquation et le FPE satisfait en partie à cette nécessité. Je pense qu'il est absolument crucial d'en faire autant au sujet du Régime d'assistance publique du Canada, et du plafond qui a été imposé.

Si nous ne parvenons pas à prendre tout cela en compte dans le projet de loi, fixons au moins l'échéance la plus serrée possible pour le processus de réexamen, de manière à obliger le gouvernement à réagir aussi rapidement que possible à cette situation inacceptable.

M. Bissonnette: Vous savez que le Régime d'assistance publique du Canada est l'un des éléments qui fera l'objet d'un réexamen important.

M. Langdon: Oui, je le suppose.

M. Bissonnette: La province de l'Ontario est présente dans les discussions; elle y joue un rôle actif, de concert avec toutes les autres provinces. Je prévois que le travail se poursuivra.

M. Langdon: Dans ce cas, permettez-moi de vous poser la question sous un angle un peu différent. Si l'on prolongeait l'application de l'article 5 pour un an plutôt que deux, quelles difficultés cela entraînerait-il pour le ministère ou le gouvernement?

M. Bissonnette: L'article portant sur la garantie des revenus est un élément très différent. C'est un article qui protège toutes les provinces contre une diminution de l'impôt fédéral, lequel est à la base du rendement qu'elles obtiennent de leurs propres revenus fiscaux. Je pense que cela nous ramène aux mêmes arguments. Nous n'avons fait que préserver la symétrie qui a toujours existé...

M. Langdon: Il n'y a donc en réalité aucune autre justification que cette symétrie historique...

M. Bissonnette: Non, vous avez raison; et nous avons choisi de la préserver.

M. Langdon: Vous n'auriez donc aucune objection à ce que notre comité décide de modifier l'article en ramenant la prorogation à un an.

M. Bissonnette: Cela briserait la symétrie qui existe. Je pense que le fait que la protection ne serait désormais accordée que pour un an plutôt que deux risquerait d'inquiéter les provinces.

M. Langdon: Une telle inquiétude de la part des provinces ne serait-elle pas une bonne raison pour encore accélérer la réforme, selon vous?

M. Gregg: Peut-être pas dans le cas de ce programme en particulier. Aucun paiement n'a été effectué en vertu de ce programme depuis plusieurs années. Ce n'est sûrement pas un programme actif, sur le plan de la péréquation. Il est douteux—non, je ne devrais pas dire que c'est douteux, mais il faudrait que le gouvernement fédéral apporte alors des modifications importantes à l'impôt sur le revenu. Il y a toute une série de mesures qu'il faudrait mettre en oeuvre. Ce

[*Texte*]

and to encourage them to harmonize with the federal tax changes. If in so harmonizing they suffer revenue losses, there is some protection for them. But as I say, the program hasn't been triggered for some years.

Mr. Duhamel: Let me try to sum up what I think I've heard. I'm not going to be offended in the slightest if I am corrected, I assure you. I understand the two-year extension is primarily related to the estimated time needed for review, and there's a certain symmetry there in terms of interfacing with other programs. Is that correct?

Mr. Bissonnette: Yes.

Mr. Duhamel: Okay. Secondly, having said that, to your knowledge there is no other significant reason affecting this decision of two years. Those are the prime reasons I've given you. Correct?

Mr. Bissonnette: Yes.

Mr. Duhamel: Good. There will be consultation—I don't want to put words in your mouth but you seemed to imply that. To date, there is no specific plan that's been outlined. Correct?

Mr. Bissonnette: Yes.

Mr. Duhamel: I wonder whether or not it would be possible to outline—

Mr. Bissonnette: With respect to consultations, you're speaking of consultations with the public?

Mr. Duhamel: That's right, for review and consultation.

Mr. Bissonnette: Yes, these will be decisions for the minister to make. There are technical talks going on with the provinces.

Mr. Duhamel: All right. Is it possible to have—I don't know who would be informed, I'd love to be informed—roughly, *les grandes lignes* of the process and the people who would be consulted—quite apart from the provinces, obviously, who are necessary actors? Do we know that? Could we know, perhaps, and we don't?

Mr. Bissonnette: These will be decisions for the minister to make.

Mr. Duhamel: Now, if I wanted to know what the minister would say with respect to that request, would I have to write to him? Or would someone follow up for me and say, Ron Duhamel would like to have an indication of roughly what's going to be done, how it's going to be done, who's going to be consulted?

• 1645

For example, I have a letter here from the Canadian Nurses Association requesting consultation, and there are probably other groups as well. Would I be expected to write to the minister, Mr. Chairman, or would you look after that for me?

The Chairman: We could do it either way. You could certainly write to the minister on your own, but if you were to ask that the committee do it on your behalf, I'd be glad to undertake that.

[*Traduction*]

programme a pour objet d'offrir certaines garanties aux provinces, et de les encourager à harmoniser leur système avec les modifications apportées au plan de l'impôt fédéral. Ce faisant, si elles subissent des pertes, elles bénéficient d'une certaine protection. Mais le programme n'a pas été utilisé depuis plusieurs années.

M. Duhamel: Permettez-moi de résumer un peu ce que j'ai entendu jusqu'à maintenant. Je vous assure que je ne serai pas le moins du monde offensé si vous rectifiez ce que je dis. La prorogation de deux ans est principalement liée à la durée jugée nécessaire pour procéder au réexamen; et cette prorogation présente une certaine symétrie avec celle prévue dans le cas de certains autres programmes. Est-ce bien cela?

M. Bissonnette: Oui.

M. Duhamel: Très bien. Deuxièmement, à votre connaissance, il n'y a rien d'autre qui justifie cette décision de prolonger l'application de ces programmes pour deux ans. Il s'agit des principales raisons, n'est-ce pas?

M. Bissonnette: Oui.

M. Duhamel: Bon. Il y aura consultation—je ne veux pas vous faire dire des choses que vous n'avez pas dites; mais c'est ce que vous avez laissé entendre. Jusqu'à maintenant, rien de précis n'est encore prévu. C'est bien cela?

M. Bissonnette: Oui.

M. Duhamel: Pourriez-vous nous dire un peu comment...

M. Bissonnette: Au sujet des consultations, vous voulez dire des consultations publiques?

M. Duhamel: Oui, dans le contexte du réexamen, de la consultation.

M. Bissonnette: Oui, c'est au ministre qu'il appartiendra d'en décider. Nous discutons actuellement de certains points techniques avec les provinces.

M. Duhamel: Très bien. Pourrait-on connaître—je ne sais pas qui pourrait nous dire cela, je voudrais bien en être informé—en gros, les grandes lignes du processus; et savoir qui sera consulté—en plus des provinces, évidemment, qui sont forcément les premières concernées? En avons-nous une idée? Peut-on savoir ce qu'il en est? Je suppose que non.

M. Bissonnette: Ce sont des décisions qui appartiendront au ministre.

M. Duhamel: Si je voulais savoir ce que répondrait le ministre à cette demande, faudrait-il que je lui écrive? Quelqu'un pourrait-il lui dire que Ron Duhamel voudrait savoir, en gros, ce qui va se passer. Comment on va procéder; qui sera consulté?

Par exemple, j'ai ici une lettre de l'Association des infirmières et infirmiers du Canada, association qui aimerait être consultée. Il y a probablement d'autres groupes dans le même cas. Est-ce que je devrais écrire moi-même au ministre, monsieur le président, ou pourriez vous le faire pour moi?

Le président: C'est comme vous voulez. Vous pouvez certainement écrire vous-même au ministre, mais si vous préférez que le comité le fasse en votre nom, je me ferai un plaisir de m'en occuper.

[*Text*]

Mr. Duhamel: I will do that.

The Chairman: The staff of the committee will make sure that happens.

Mr. Duhamel: All right. I have a couple of other brief points. I've either read or been told that this particular bill will assist in the harmonization of tax collection, the administration of provincial taxes. I must confess that I actually read this bill, I actually read this material, but I cannot understand nearly as well as I'd like—perhaps not at all—how this will assist. Is it because of the technical language that somehow this would be facilitated, or have I misread it completely?

Mr. Gaston Jorré (General Counsel, Tax Counsel Division, Tax Policy Branch, Department of Finance): This bill, in clause 4, makes amendments to part III, and in those amendments, as well as confirming certain powers to the government to enter into agreements with provinces over collection, there are also some technical changes that would facilitate those agreements. For example, currently under GST you have to send a cheque to the Receiver General of Canada. One of the amendments in here says that if you have an agreement with a province that is running the federal tax for the federal government, then payments may be made to the province that is acting as our agent. That would facilitate matters for a taxpayer and it would also facilitate matters for the province administering it. That would be useful, for example, in the agreement that is to come into force this summer for the administration of GST in the province of Quebec.

There are other changes like that. I could go through them with you if you'd like.

Mr. Duhamel: I just want to understand the principle. Basically what you're really saying is that an agreement is coming into force with Quebec this summer and this will facilitate that province's harmonization and administration of the GST, and will no doubt open doors for other provinces in the future if they want to do that.

Mr. Jorré: Yes.

Mr. Duhamel: Okay. Thank you very much.

These will be my last two questions. I'd like to know. . .if it can be explained simply, because if it cannot be explained simply to me I will have a lot of difficulty explaining it to people who would like to understand. We keep talking about cash running out of the current EPF programs—different years—and I'd like a simple explanation as to roughly when that will happen and why. That's number one.

Secondly, and equally important, because no one I know of has ever been able to do that, I would like a simple understandable explanation of tax points versus cash points. My understanding is that government often says this is how much we spend—I'm not taking a shot at this government because I'm sure there have been others—and they consider not only the cash they've sent over the table, but the cash points too. However, when they look at their expenditure

[*Translation*]

M. Duhamel: C'est ce que je préfère.

Le président: Le personnel du comité s'en chargera.

M. Duhamel: Parfait. J'ai aussi quelques brèves observations. J'ai lu ou entendu dire que ce projet de loi devait faciliter la perception et l'administration des impôts provinciaux. Je dois avouer qu'ayant lu le projet de loi, je ne comprends pas vraiment, et même peut-être pas du tout, comment cela va aider. Est-ce que ce sont les nouvelles modalités d'application de la loi qui vont faciliter les choses, ou est-ce que je me trompe complètement?

M. Gaston Jorré (avocat général, Division du droit fiscal, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances): L'article 4 du projet de loi apporte en sa partie III certaines modifications de forme qui faciliteront les accords conclus avec les provinces au sujet de la perception des impôts, tout en confirmant certains pouvoirs du gouvernement au plan de la signature de ces accords avec les provinces. Ainsi, à l'heure actuelle, il faut envoyer un chèque au Receveur général du Canada pour le paiement de la TPS. D'après une des modifications contenues dans le projet de loi, les paiements pourront être versés à la province, qui fera fonction d'agent du gouvernement fédéral, lorsqu'il existera une entente, selon laquelle cette province administre cette taxe fédérale au nom du gouvernement fédéral. Cela facilitera donc les choses pour les contribuables, de même que pour la province chargée d'administrer la taxe. Par exemple, cela sera utile dans le cadre de l'accord qui doit entrer en vigueur cette année pour l'administration de la TPS par le Québec.

Il y a d'autres changements semblables. Je peux les parcourir avec vous si vous le voulez.

M. Duhamel: Je veux seulement comprendre le principe. En gros, ce que vous dites, c'est qu'un accord conclu avec le Québec entrera en vigueur cet été, et qu'il facilitera l'harmonisation et l'administration de la TPS par cette province; en outre, cela ouvrira sans doute des portes à d'autres provinces, si elles veulent faire de même à l'avenir.

M. Jorré: Oui.

M. Duhamel: Très bien. Je vous remercie.

Il me reste encore deux questions à poser. J'aimerais savoir. . . à condition que l'on me fournisse une explication simple, parce qu'autrement, j'aurai beaucoup de mal à la transmettre aux gens qui voudraient comprendre. Nous entendons dire très souvent qu'il n'y aura bientôt plus d'argent pour les programmes actuels de FPE—à différents moments—et j'aimerais que l'on me dise clairement et simplement quand cela va se produire, et pourquoi. Voilà ma première question.

Deuxièmement, ce qui est tout aussi important, car personne n'y est à ma connaissance jamais parvenu que l'on me donne une explication simple et intelligible de la différence entre les points d'impôt et les paiements de transferts. Si je comprends bien, quand le gouvernement parle des montants qu'il dépense—et je ne parle pas ici uniquement du gouvernement en place, parce que je suis sûr que les autres ont fait la même chose—, il ne tient pas

[*Texte*]

levels, they don't consider the tax points, just the cash they've disbursed. It seems to me that it may be somewhat advantageous to do it that way. Let's put it that way—I'm in a kind mood today.

To recapitulate, when does the cash end? Secondly, a simple explanation with regard to the tax points transferred in cash—how do they interact? They confuse a lot of people.

I've maintained that I'd rather have the cash than the tax points, because if I were a provincial premier I'd have to raise taxes in order to get the cash and then I would have the electorate down my back for having raised taxes. However, there is provision where the federal government is able to take some credit for having transferred tax points.

Mr. Bissonnette: We will be very happy to take you through it. We also brought a written two-pager, which we'll be happy to leave with the clerk. I think we have that in both languages. It tries to capture that distinction between cash and tax points. It is a more complicated thing.

• 1650

The way EPF is we owe the provinces a total entitlement of *x* dollars per capita, and that gets paid out in two forms. It gets paid out in cash, and it gets paid out in tax points. The cash is a residual.

We made room a long time ago for the provinces by lowering our tax rate. This was a synchronized move where we agreed with all the provinces that we would lower our tax rate, let them move into that room and increase theirs by an equivalent amount. This was a co-ordinated, synchronized move where we reduced our room and they took it up by increasing their own tax rate. Those are the so-called tax points. They constitute a big chunk of the EPF program. Today it is about $12 billion of the total of $20 billion. The remainder is a residual. It is the difference between what we owe them and the value—

Mr. Duhamel: What those tax points produce. That is both in the commercial as well as the personal, or the income tax sector, and that was about a little more than a decade ago. Correct?

Mr. Bissonnette: It was 13.5 points of personal income tax and 1 point of corporate income tax. We reduced our rates by those amounts, and they increased theirs by that amount and took up that room. Those tax points have just as real a cost for us as cash does because the government had to vacate that tax room that has been taken up by the provincial governments.

[*Traduction*]

compte seulement des paiements en argent liquide versés aux provinces, mais également des points d'impôt. Cependant, quand il parle de ses niveaux de dépenses, il ne tient pas compte de ces points d'impôt, mais uniquement du comptant déboursé. Il me semble que c'est une façon assez avantageuse de procéder. Disons que je me sens indulgent aujourd'hui.

Pour récapituler: quand n'aura-t-on plus d'argent? Deuxièmement, j'aimerais que l'on m'explique en termes simples le transfert de points d'impôt en argent liquide; comment ces deux éléments sont-ils liés? Bien des gens ont du mal à comprendre.

J'ai déjà dit que je préférerais recevoir du comptant plutôt que des points d'impôt si j'étais premier ministre d'une province, parce que je devrais augmenter les impôts pour obtenir de l'argent; après quoi tous les électeurs m'en voudraient parce que j'ai augmenté les impôts. Dans certains cas, le gouvernement fédéral peut prendre à son crédit le transfert des points d'impôt.

M. Bissonnette: Nous nous ferons un plaisir de vous expliquer tout cela. Nous avons apporté un document de deux pages, que nous laisserons à la greffière. Je pense qu'il est dans les deux langues. Nous avons essayé d'y expliquer cette distinction entre les paiements au comptant et les points d'impôt. C'est une question assez compliquée.

Dans le cadre des accords de FPE, nous devons aux provinces un certain montant auquel elles ont droit, par habitant. Nous le leur versons de deux façons, c'est-à-dire en argent et en points d'impôt. Les paiements au comptant représentent un montant résiduel.

Il y a longtemps déjà que nous avons laissé la place aux provinces en abaissant notre taux d'imposition. Il s'agissait d'une décision simultanée, pour laquelle nous nous étions entendus avec toutes les provinces d'abaisser le taux d'imposition fédérale et pour les laisser prendre la relève en augmentant leur propre taux dans une proportion équivalente. Cela s'est donc fait de façon coordonnée et synchronisée; nous nous sommes partiellement retirés, et les provinces ont pris la relève en augmentant leur propre taux d'imposition. C'est ce que l'on appelle les points d'impôt, lesquels représentent une part importante du programme de FPE. Aujourd'hui, cela correspond à 12 milliards de dollars environ, sur un total de 20 milliards. Le reste, est ce que l'on appelle le montant résidu et c'est la différence entre ce que nous devons aux provinces et la valeur. . .

M. Duhamel: Le produit de ces points d'impôt. Cela s'applique à l'impôt sur le revenu des sociétés et des particuliers, et c'était il y a un peu plus de dix ans. Est-ce exact?

M. Bissonnette: Nous avons réduit notre taux d'imposition de 13,5 points dans le cas de l'impôt sur le revenu des particuliers, et d'un point dans le cas de l'impôt sur le revenu des sociétés. Les provinces ont augmenté leur taux en conséquence pour occuper l'espace ainsi libéré. Ces points d'impôt constituent un coût réel pour nous; tout autant que les paiements au comptant, parce que le gouvernement a dû réduire ses impôts pour laisser les provinces augmenter les leurs.

[*Text*]

What is happening now is the value of those tax points increase all the time, in step with the economy. In fact, sometimes those tax points increase even faster than the overall rate of the economy. If you can think of those tax points as being an escalator, there will come a point where that escalator will bump into the entitlement line and there will be no room left for this residual of cash.

This point is likely to be reached first in Quebec, if nothing changes in the system, in the mid-1990s, and it would be reached later in other provinces. The reason that point would be reached first in Quebec is Quebec has chosen to receive more of its EPF in the form of tax points. So that little escalator is already higher up. It has already moved higher for Quebec than it has for other provinces. That is assuming that nothing has changed.

We have been talking about this major transfer review, and of course one of the issues the major transfer review will have to tackle is what to do about this potential problem in the future.

Mr. Duhamel: I appreciate that. That is really quite a good explanation. In fact, what I do with those explanations is I send them out to 20 constituents and ask them whether or not they have understood it, and then I get back to you with the results.

Would you also agree with me, however, that while there are certain advantages to the federal. . .? I suppose it depends on which side of the table you are on. Let me rephrase that. Would you agree that it is in fact looked at as an expenditure by the federal government on certain occasions when they talk about the contributions they have made to programs such as EPF, and yet when they look at their expenditure levels in terms of increases in cost they don't count the tax points? Have you ever seen that before? I think your colleagues have if you have not.

Mr. Bissonnette: I think what you are referring to here is the fact that tax points do not appear in cash outlays of the federal government—

Mr. Duhamel: That is a nice way of saying it.

Mr. Bissonnette: —because they are not cash outlays.

The Chairman: Just out of curiosity, when did this tax point transfer system come in? Do you remember what year that was?

Mr. Gregg: The increase in the tax transfer, the major tax transfer we have now, really occurred in 1977. But there was a precedent for this under the old cost-sharing arrangements. Post-secondary education did have a tax transfer, a small component. The concept was earlier, but the major thrust was in 1977.

• 1655

The Chairman: Did it occur at the same time that the transfers became unconditional, or was that separate?

Mr. Gregg: When block funding was introduced in 1977—if you mean going away from the conditionality of cost-sharing—

[*Translation*]

À l'heure actuelle, la valeur de ces points d'impôt augmente sans cesse en même temps que la croissance économique. En fait, elle augmente même parfois plus vite que le taux global de croissance économique. On peut comparer ces points d'impôt à un facteur de progression; à un moment donné, ils seront équivalents aux montants auxquels les provinces ont droit, et il ne restera plus de place pour les paiements comptants résiduels.

Cela devrait se produire tout d'abord au Québec, vers le milieu des années 90, si rien n'est changé dans le système; les autres provinces devraient être touchées plus tard. La raison pour laquelle c'est le Québec qui atteindra ce niveau en premier, est qu'il a choisi de recevoir une plus grande part du FPE sous la forme de points d'impôt. Ainsi, le facteur de progression est déjà plus élevé que pour les autres provinces. Bien sûr, on présume dans une telle hypothèse que rien ne changera d'ici là.

Nous avons parlé d'un important réexamen des paiements de transferts, réexamen qui portera bien naturellement sur les solutions à apporter à ce problème éventuel.

M. Duhamel: Je comprends. C'est une très bonne explication. En fait, j'envoie les explications comme celles-là à 20 de mes électeurs et je leur demande s'ils ont compris ou non; et je vous transmets ensuite les résultats de ce petit sondage.

Mais êtes-vous prêt à convenir que, même si cela comporte certains avantages pour le gouvernement fédéral. . .? Je suppose que tout dépend de quel côté de la table on se situe. Autrement dit, convenez-vous que le gouvernement fédéral considère cela comme une dépense dans certains cas, quand il parle de sa contribution aux programmes comme le FPE, alors qu'il ne tient pas compte des points d'impôt quand il est question de ses dépenses, et de l'augmentation des coûts? Avez-vous déjà vu cela? Je pense que vos collègues l'ont déjà constaté, si vous ne l'avez pas fait.

M. Bissonnette: Je pense que vous voulez parler du fait que les points d'impôt ne figurent pas dans les chiffres concernant les dépenses du gouvernement fédéral. . .

M. Duhamel: C'est une façon polie de dire les choses.

M. Bissonnette: . . .Parce que ce ne sont pas des dépenses.

Le président: Par simple curiosité, quand ce système de transferts de points d'impôt a-t-il été mis en place? Vous rappelez-vous en quelle année cela s'est fait?

M. Gregg: Le gros des transferts fiscaux en place actuellement ont été mis en place en 1977. Il existait toutefois un précédent constitué par les anciens accords de partage des coûts. Il y avait déjà transfert de points d'impôt dans le cas de l'éducation postsecondaire; mais c'était minime. Le concept existait donc déjà, mais le gros des transferts date de 1977.

Le président: Est-ce que les transferts sont devenus inconditionnels en même temps, ou cela s'est-il fait séparément?

M. Gregg: Quand le financement global a été introduit en 1977, si vous parlez de l'abandon des conditions liées au partage des coûts. . .

[*Texte*]

The Chairman: Yes, exactly, going away from the cost-sharing and moving to block funding. This all took place at the same time, 1977.

Mr. Gregg: Yes; it was part and parcel of that block-funding arrangement.

The Chairman: Okay, thank you.

Mr. Duhamel: I guess I'd just like some reassurance—and I know you will, Mr. Chairman—and follow-up with respect to the process and the consultation that may take place with regard to this review. As has been suggested, it is a major review that has potential impact on several regions of the country, provinces defined as have and have-not provinces and a number of major institutions.

I'm anxious to find out roughly how that's going to take place and who's going to be involved.

The Chairman: I can tell you that the staff has already taken note of it and will be writing a letter to the minister in that regard. The other thing I can tell you is that if we ever get any time in our schedule, we have a couple of issues in this area where we intend to hold some hearings ourselves. It's on the agenda, but because we've had more immediate things, we haven't gotten to it.

For example, one of the questions I've indicated that I'd like to examine is in the area of the tax agreements. There was a proposal put out—or it was to be considered, basically—where provinces would be able to use net income rather than taxable income, in essence. There were some things like that. There was a study paper.

In any event, this committee may be involved in some of those areas. We'll try to remember to remind you when we do that.

Mr. Duhamel: I thank you.

Mr. Langdon: I would direct your attention to some of the statistics you've provided at the end of your outline. I wonder if you could explain to me why total transfers will go up by a smaller percentage next year than for 1992-93.

Mr. Bissonnette: Would it be easier if we knew which table you were referring to?

Mr. Langdon: Oh, I'm sorry, it's the first table at the end of your pages on the various clauses. Its title is "Transfers and Program Spending Growth". I'm looking at the second-last line: "Total transfers indicate an increase of 5.1% in 1992-93 and an increase of 3.3% in 1993-94".

Mr. Gregg: I think a good part of that increase is explained if you look at the line immediately above, which talks about other transfers. This is a whole myriad of other transfers. There's a very small increase from $3.6 billion to $3.7 billion in 1993-94; the year before there'd been a substantial increase there.

That would account for part of it. The other reason is that you'll see that the Canada Assistance Plan estimate for 1993-94 is shown to be increasing by about 4% as compared to 6% for 1992-93. That probably represents a reflection of

[*Traduction*]

Le président: Oui, exactement, de la transition du transfert des coûts au financement global. Cela s'est fait tout en même temps, en 1977.

M. Gregg: Oui. Cela faisait partie intégrante de l'entente en question relative au financement global.

Le président: Très bien. Je vous remercie.

M. Duhamel: Je voudrais seulement recevoir certaines assurances—que vous allez me donner sûrement, monsieur le président, au sujet du suivi en ce qui concerne les prochaines étapes et les consultations éventuelles au sujet du réexamen. Comme on l'a déjà dit, il s'agit d'un réexamen fondamental susceptible d'avoir des conséquences pour plusieurs régions, pour les provinces riches comme pour les moins riches, et pour plusieurs grands organismes.

J'aimerais savoir comment cela se passera, et qui participera au processus.

Le président: Je peux vous assurer que le personnel a déjà pris bonne note de votre observation, et qu'il écrira une lettre au ministre à cet égard. Je peux vous dire également que, si nous avons le temps, nous comptons tenir des audiences sur plusieurs questions qui se posent dans ce domaine. C'est prévu, mais nous n'avons pas été en mesure de le faire jusqu'ici parce que nous devions nous occuper de choses plus urgentes.

Ainsi, j'ai déjà déclaré que j'aimerais examiner le dossier des accords fiscaux. Une proposition qui a été avancée, ou du moins envisagée, selon laquelle les provinces pourraient se servir du revenu net plutôt que du revenu imposable. Il y a eu diverses suggestions du même ordre. Un document de travail a été préparé.

Quoiqu'il en soit, le comité pourrait se pencher sur certaines de ces questions. Nous essaierons de ne pas oublier de vous en parler quand viendra le temps.

M. Duhamel: Merci.

M. Langdon: Je voudrais attirer votre attention sur certaines des statistiques que vous avez communiquées à la fin de votre résumé. Pourriez-vous m'expliquer pourquoi le total des transferts augmentera moins, en pourcentage, pour l'année prochaine que pour 1992-1993?

M. Bissonnette: Ce serait peut-être plus facile si nous savions de quel tableau vous voulez parler?

M. Langdon: Oh, excusez-moi. Il s'agit du premier tableau qui suit les pages sur les articles du projet de loi. Il s'intitule «Croissance des transferts et des dépenses de programmes». Je veux parler de l'avant-dernière ligne, intitulée «Total des transferts», où l'on indique une augmentation de 5,1 p. 100 en 1992-1993, et de 3,3 p. 100 en 1993-1994.

M. Gregg: Je pense que cette augmentation s'explique largement par les chiffres figurant à la ligne immédiatement au-dessus, lesquels portent sur les autres transferts. Il existe une myriade d'autres transferts. L'augmentation prévue pour 1993-1994 est minime; le montant passe de 3,6 à 3,7 milliards, alors qu'il y avait eu l'année précédente une augmentation considérable à ce chapitre.

Cela répond en partie à votre question. L'autre explication, c'est que les paiements prévus au titre du Régime d'assistance publique du Canada pour 1993-1994 devraient augmenter de 4 p. 100 seulement, contre 6 p. 100 pour 1992-

[*Text*]

the fact that there will be an easing of caseload and so on in welfare as the economy improves in 1993–94. Those projections would be consistent with the economic and fiscal assumptions underlying the last budget.

Mr. Langdon: If I could direct you to the last table in your outline, you have a dollars-per-person figure for each province with respect to each program. In the case of Ontario, you have a $220-per-person figure under CAP. I wonder if you could tell me what that would be without the 5% limit.

Mr. Gregg: I don't have the number in front of me. I'm not sure what it would be. I can't answer that right now. Obviously it would be higher because that reflects what's anticipated to be paid. It's the Ontario share of the total CAP transfer from the federal government in 1992–93 divided by their population. So it would obviously be higher, but I can't tell you what it would be. You did mention the figure of, I think, $1.8 billion earlier.

• 1700

Mr. Langdon: That was for the 1991–92 period.

Mr. Gregg: Yes. But if you took a figure like that and divided it by Ontario's population—it may be too high for 1992–93—and added it to that figure, it would be a very rough approximation.

Mr. Langdon: I wonder if you could obtain those figures for us, and forward them to me.

Mr. Gregg: Yes, we'll see if we can. Now, that was the basis of the Ontario estimate of what the limitation was costing them? I'm not sure what the. . .

Mr. Langdon: No, that came from the Library of Parliament.

Mr. Gregg: Yes.

Mr. Langdon: So it was not the Ontario calculation. The Ontario calculation would probably be somewhat higher, because the documentation they're working from is somewhat more recent, and the level of welfare recipients is higher than was probably anticipated.

Mr. Gregg: Well, there certainly would have been an estimate at the time of the 1991 budget when the cap was extended to 1992–93, and of the cost to Ontario or the reduction for the transfers. We can certainly provide that for you.

Mr. Langdon: The estimate at that time was ridiculously low as it turned out, according to the Library of Parliament. I don't remember the exact figure, but it was in the range of $400 million or $500 million: clearly the impact of a recession that was much worse than the economic assumptions made in the 1991 budget showed, especially in terms of that cap figure. That's why it's such an important consideration to the Province of Ontario. Let's get with it.

Mr. Bissonnette: We will do our best to provide you with an estimate there.

[*Translation*]

1993. Il faut probablement y voir le fait qu'il devrait y avoir moins de bénéficiaires de l'aide sociale, par exemple, au fur et à mesure que l'économie se redressera en 1993–1994. Ces prévisions sont conformes aux hypothèses économiques et fiscales sur lesquelles repose le dernier budget.

M. Langdon: À la dernière ligne de votre résumé, vous indiquez un montant par personne pour chaque programme. Dans le cas de l'Ontario, ce montant est de 220$ par personne au titre du RAPC. J'aimerais savoir à combien cela s'élèverait si la limite de 5 p. 100 n'avait pas été fixée.

M. Gregg: Je n'ai pas de chiffres de ce genre sous les yeux. Je ne sais pas exactement ce que ce serait. Je ne peux pas vous répondre pour le moment. Ce serait bien sûr plus élevé parce que ces chiffres reflètent les paiements prévus. Il s'agit de la part de ce que le gouvernement fédéral verse à l'Ontario en 1992–1993, sur le total des transferts effectués au titre du RAPC; ce chiffre est divisé par la population de la province. Ce serait donc évidemment plus élevé, mais je ne peux pas vous donner de chiffres. Je pense que vous avez parlé tout à l'heure de 1,8 milliards de dollars.

M. Langdon: Pour l'année 1991–1992.

M. Gregg: Oui. Mais si vous preniez ce chiffre et le divisiez par le nombre d'habitants de l'Ontario—ce serait peut-être trop élevé pour 1992–1993—et si vous y ajoutiez ce montant, vous obtiendriez un résultat très approximatif.

M. Langdon: Pourriez-vous obtenir ces chiffres pour nous, et me les faire parvenir.

M. Gregg: Oui, nous allons voir ce que nous pouvons faire. Maintenant, est-ce que c'est sur cela que l'Ontario se fonde pour déterminer ce que le nouveau plafond lui coûtera? Je ne suis pas sûr de. . .

M. Langdon: Non, ce chiffre vient de la Bibliothèque du Parlement.

M. Gregg: Ah bon.

M. Langdon: Donc, ce n'est pas un calcul effectué par l'Ontario. Ce serait probablement un peu plus élevé parce que les documents sur lesquels se fonde l'Ontario sont un peu plus récents, et parce que le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale est un peu plus élevé que prévu, probablement.

M. Gregg: Eh bien, au moment du budget de 1991, quand le plafond a été prolongé jusqu'à l'année 1992–1993, il y a certainement eu des prévisions, au sujet de ce que la réduction des paiements de transferts pourrait coûter à l'Ontario. Nous pourrons certainement vous fournir ces chiffres.

M. Langdon: Les prévisions qui avaient été faites se sont révélées ridiculement basses, d'après la Bibliothèque du Parlement. Je ne me souviens pas des montants exacts; ils étaient de l'ordre de 400 ou 500 millions de dollars. De toute évidence, c'est une conséquence de la récession qui a été bien pire que ne le prévoyait le budget de 1991; surtout en ce qui concerne ce plafond. C'est pour cela que c'est extrêmement important pour l'Ontario. Soyons sérieux.

M. Bissonnette: Nous allons faire notre possible pour vous fournir les chiffres à ce sujet.

[*Texte*]

Mr. Langdon: I'd appreciate that.

I have no further questions, Mr. Chairman, but I do have some concerns. I would in particular like to have the time to be able to prepare some amendments to the...

The Chairman: Mr. Langdon, this bill has been around for a while. It was my intention to do clause-by-clause today. We had no indication either from people on their own or from the various parties of any witnesses who anybody wanted to try to have. Because it is essentially a technical bill, frankly, I'm reluctant to take a great deal of extra time of the committee to do it. What I might suggest is that you will probably get more bang for your buck with your amendments at report stage in any event than you will here. Perhaps you might wish to consider putting them then, if you don't have them available and ready today.

Mr. Langdon: Well I've certainly found with amendments we've prepared for Bill C-56, for instance, that the time required to actually get amendments drafted that were likely to be satisfactory was considerably more than we expected them to take.

The Chairman: Well, that was a relatively complicated piece of legislation. This is relatively simple. But I guess all I'm saying is, if we don't deal with this bill today, it's not likely to get dealt with before the Easter break, and I suspect there might be a lot of provincial treasurers upset with us if that is what happens.

So I am going to call clause 1, and if there are any people who want to make comments on that, they can. But at the moment that's what I'm going to do.

On clause 1

• 1705

Mr. Langdon: I have to speak on that clause for a while then. I do not think that is the way in which we should proceed.

The Chairman: No one has indicated to me that this is the way in which we should not proceed, up until any point before this time. The bill has been before the House, has been available, and we all know, more or less, what it will do. I am not sure what point there is to prolonging the agony. We did not have large numbers of people asking to come to appear on the bill.

My view is that this is a technical bill and that while it may be an important bill, and is an important one in terms of provinces receiving transfers from the federal government, it basically does not really make any drastic change to the existing system, other than giving the provinces an extra couple of hundred million dollars per year, which frankly I'd just as soon we did not do. My own view is that we should freeze transfers and leave them where they are or roll them back. I am not a big fan of transfer payments. However, I am prepared to continue the system just to try to keep some semblance of order here.

Mr. Langdon: My concern, as I stated at some point—

[*Traduction*]

M. Langdon: Je vous en serais reconnaissant.

Je n'ai pas d'autre question, monsieur le président, mais je voudrais exprimer certaines préoccupations. En particulier, j'aimerais avoir le temps de préparer des amendements au...

Le président: Monsieur Langdon: le projet de loi a été déposé depuis un certain temps déjà. J'avais l'intention de procéder aujourd'hui à l'étude, article par article. Personne ne nous a demandé de convoquer de témoins, que ce soit les membres du comité eux-mêmes ou les différents partis. Franchement, puisqu'il s'agit essentiellement d'un projet de loi de nature technique, j'hésite à y consacrer beaucoup de temps. J'ai l'impression que vous en auriez plus pour votre argent de toute façon, si vous présentiez vos amendements à l'étape du rapport plutôt qu'ici. Vous voudrez peut-être en présenter à ce moment-là, s'ils ne sont pas prêts aujourd'hui.

M. Langdon: Eh bien, dans le cas des amendements que nous avons préparés pour le projet de loi C-56, par exemple, je me suis rendu compte qu'il était beaucoup plus long que prévu de rédiger des amendements susceptibles d'être jugés satisfaisants.

Le président: Il s'agissait d'une mesure législative relativement complexe. Mais celle-ci est assez simple. Je veux dire que si nous ne statuons pas sur ce projet de loi aujourd'hui, nous n'y arriverons probablement pas avant le congé de Pâques; et je soupçonne que cela pourrait mécontenter un grand nombre de trésoriers provinciaux.

Je propose donc l'examen de l'article 1; s'il y a des personnes qui souhaitent faire des observations, libre à elles. Mais pour le moment, c'est la façon dont j'ai l'intention de procéder.

À l'article 1

M. Langdon: Je vais donc devoir parler de cet article pendant un certain temps. Je ne pense pas que ce soit la bonne façon de procéder.

Le président: Personne ne m'a dit que nous devrions procéder autrement avant aujourd'hui. Le projet de loi a été déposé à la Chambre; nous avons pu le consulter, et nous savons tous plus ou moins quels en seront les effets. Je ne vois pas pourquoi nous prolongerions l'agonie. Il n'y a pas beaucoup de témoins qui ont demandé à comparaître au sujet de ce projet de loi.

À mon avis, il s'agit d'un projet de loi de nature technique; c'est peut-être un projet de loi important, pour les provinces qui reçoivent des transferts du gouvernement fédéral, mais il ne modifie pas fondamentalement le régime actuel, excepté qu'il donne aux provinces quelques centaines de millions de dollars en plus par année. À mon avis, nous pourrions tout aussi bien nous en passer. Je pense que nous devrions geler les transferts au niveau actuel; voire les ramener à leur niveau antérieur. Je ne suis pas un adepte des paiement de transferts. Toutefois, je suis prêt à maintenir le régime en place tout simplement pour essayer d'assurer un semblant d'ordre dans ce domaine.

M. Langdon: Ce qui m'inquiète, comme je l'ai déjà dit...

[*Text*]

The Chairman: We were by the representative from your party, who at the time was the... It was indicated that it would be a different person from yourself who would be involved with this bill. We were told that the person had no amendments to present. I phoned his office and the clerk contacted his office, so we have made an effort with regard to the person who was to be involved with this bill.

Now the representative from your party turns out to be someone different, but there was no suggestion that there would be any kind of problem in dealing with this matter, so I am a bit confused as to why matters have somehow changed. I just do not know what to say.

Mr. Langdon: The direct explanation is that we have a piece of legislation here that is responding in a minor way, but still an important way, to the very real concerns of a number of provinces across this country. We have seen that this particular piece of legislation will be worth $422 million to seven provinces across this country.

There has not, however, been any responsiveness on the part of government to what I consider to be the equally justified concerns of my province with respect to the Canada Assistance Program cap, in particular. I, frankly, see no reason why this bill should be a piece of legislation that is simply treated in a technical way.

The Chairman: The fact of the matter is that there are very few amendments that could be made in this bill and, in particular, any that would increase the outlays.

If any amendments were made that would increase the outlays of the federal government, they would be out of order to begin with. So I am not sure what it is you want to do. If you want to reduce the amount we are sending to the provinces we could probably find amendments that would be in order and would do so. But if you are talking about increasing them—

Mr. Langdon: Murray, I think I would leave that to you to do.

The Chairman: I might. But if you are talking about increasing the transfer payments, we are not going to be able to do that here anyway, so I am not sure what the point of the exercise is.

Mr. Langdon: The point of the exercise is to convey to the Department of Finance and the Minister of Finance of this government the very clear message that he and his ministry are not taking the concerns of the Province of Ontario seriously enough. I consider that to be one of the greatest threats to Confederation in front of us at the moment. This piece of legislation, frankly, reflects precisely what the problem is.

• 1710

It's a response that provides help to seven provinces in the depth of the recession and does not provide help of any sort whatsoever to three other provinces. In particular it does not provide help to the province from which I am elected and for which I have a responsibility to speak in this House of Commons. I don't consider that to be a sensible procedure, either in terms of the national unity of this country or in terms of the financial processes this government should be

[*Translation*]

Le président: Le représentant de votre parti, qui était à ce moment-là... Il m'a dit que ce n'est pas vous qui vous occuperiez du projet de loi, et que la personne en question n'avait pas d'amendement à proposer. J'ai appelé son bureau, et la greffière aussi; nous avons donc fait un effort pour communiquer avec la personne qui devait s'occuper du projet de loi.

Finalement, le représentant de votre parti a changé; mais rien ne nous a permis de croire que ce projet de loi poserait un problème. Je ne comprends donc pas très bien pourquoi les choses semblent avoir changé. Je ne sais vraiment pas quoi dire.

M. Langdon: Pour vous répondre très simplement, nous avons sous les yeux une mesure législative qui répond de façon mineure, mais quand même importante, aux préoccupations très réelles de plusieurs provinces canadiennes. Nous avons vu que cette mesure législative donnera 422 millions de dollars à sept de ces provinces.

Mais le gouvernement ne semble pas avoir répondu aux préoccupations de ma province au sujet du plafonnement du Régime d'assistance publique du Canada, en particulier; préoccupations que je considère tout aussi justifiées. Franchement, je ne vois pas pourquoi nous devrions considérer ce projet de loi comme une simple mesure technique.

Le président: Le fait est qu'il y a très peu d'amendements susceptibles d'être apportés à ce projet de loi; et notamment, très peu qui auraient pour effet d'augmenter les dépenses.

Tout amendement visant à augmenter les dépenses du gouvernement fédéral seraient jugé irrecevable de toute manière. Je ne vois donc pas vraiment ce que vous voulez faire. Si vous voulez réduire le montant que nous envoyons aux provinces, nous pourrions probablement trouver des amendements recevables et atteindre cet objectif. Mais si vous voulez les augmenter...

M. Langdon: Murray, je pense que je vous laisserais le soin de le faire.

Le président: Je pourrais bien. Mais si vous voulez augmenter les paiements de transferts, nous ne pourrons pas le faire ici de toute façon. Je ne vois donc pas vraiment à quoi vous voulez en venir.

M. Langdon: Je veux faire comprendre très clairement au ministère des Finances et au ministre des Finances de votre gouvernement que lui et son ministère ne prennent pas assez au sérieux les préoccupations de l'Ontario. Je considère qu'il s'agit d'une des plus graves menaces à la Confédération à laquelle nous devions faire face à l'heure actuelle. Bien franchement, ce projet de loi reflète exactement le problème.

C'est une mesure qui vient en aide à cette province durement touchée par la récession, mais qui ne fait absolument rien pour les trois autres provinces. Elle n'aide pas notamment la province où j'ai été élu et que j'ai la responsabilité de représenter à la Chambre des communes. Cela n'a aucun sens, que ce soit pour l'unité nationale ou du point de vue des mécanismes financiers que le gouvernement devrait mettre en place. Le ministère des Finances ne pouvait

[*Texte*]

putting into effect. It can't have come as a surprise to the Department of Finance that the Province of Ontario was as aggressive and angry as it was last week with respect to the material that was released in association with the federal-provincial conference that took place. Despite that, the senior Cabinet ministers in this government decided to release a piece of private correspondence from the Premier of the Province of Ontario, something that has never taken place before.

Mr. Soetens: We've never had a premier in the province say one thing publicly and something else in writing.

Mr. Langdon: I have had the good fortune, which you perhaps have not, Mr. Soetens, of actually reading the letter. In reading the letter, precisely the same points were made in the full text of the letter as in fact were made by the premier of the province in his statements about lack of serious consultation with respect to the free trade discussions with Mexico and the United States. I can certainly pass a copy of that letter to you, Mr. Soetens, if you'd find it useful.

The Chairman: Minister Wilson has sent every one of us a copy, so we all have one. It won't be necessary. I have one in my office.

Mr. Langdon: In that case, I hope you have read it. You will see that there are a great many concerns and expressions of unhappiness with respect to that. I can say further that in trying to determine exactly what kind of consultation took place with the Province of Ontario, the great bulk of consultation was in the form of telephone conversations—half-hour telephone conversations among all trade ministers across the country. That's not something that represents a very satisfactory level of consultation or a very satisfactory way to provide input.

The Chairman: It has nothing to do with this bill though.

Mr. Langdon: It has a great deal to do with this bill. I think we have the government here and the Department of Finance, which is carrying forward a series of actions that respond to some of the concerns of other provinces in this country but not to the concerns of a province that has been especially hard hit by this present recession.

I think that's not just unjustified; it's also something that I think I have a responsibility to try to do something about. I hope other Ontario Members of Parliament feel likewise, because it's leaving aside questions of particular party affiliation. I don't believe it makes sense for any Member of Parliament from Ontario to simply accept that the Canada Assistance Plan should be frozen in the way it has been against the Province of Ontario, should be capped in the way it has been against the Province of Ontario.

• 1715

The Chairman: They have gone to court over it. We will eventually find out what happens. I don't think the Supreme Court has heard it yet.

[*Traduction*]

pas être surpris de l'agressivité et de la colère manifestée par l'Ontario la semaine dernière au sujet de ce qui a été rendu public lors de la Conférence fédérale-provinciale. Malgré tout, les principaux ministres du Cabinet fédéral ont décidé de rendre publique une lettre à caractère privé envoyée par le premier ministre de l'Ontario, ce qui ne s'était jamais vu auparavant.

M. Soetens: Nous n'avons jamais eu de premier ministre provincial qui disait quelque chose publiquement et le contraire par écrit.

M. Langdon: J'ai eu la bonne fortune de lire cette lettre, ce qui n'est peut-être pas notre cas, monsieur Soetens. J'ai pu constater que la lettre contenait exactement les mêmes observations que celles qu'a faites le premier ministre de la province dans ses déclarations sur l'absence de consultations sérieuses au sujet des négociations relatives au libre-échange avec le Mexique et les État-Unis. Je peux certainement vous faire parvenir une copie de cette lettre, monsieur Soetens, si cela peut vous être utile.

Le président: Le ministre Wilson nous en a envoyé une copie à chacun; nous en avons donc tous une. Ce ne sera pas nécessaire, j'en ai une dans mon bureau.

M. Langdon: Dans ce cas, j'espère que vous l'avez lue. Vous vous rendrez compte que le premier ministre y exprime de nombreuses préoccupations et de nombreux sujets de mécontentement. J'ajouterai, au sujet des consultations qui ont effectivement eu lieu avec l'Ontario, qu'elles se sont déroulées surtout par téléphone; les ministres du Commerce de tout le pays ont eu des conversations téléphoniques d'une demi-heure. Cela ne représente pas un niveau de consultation très satisfaisant, ou une façon très satisfaisante de participer au débat.

Le président: Mais cela n'a rien à voir avec le projet de loi.

M. Langdon: Cela a beaucoup à voir avec le projet de loi. Je pense que le gouvernement, et le ministère des Finances, essaie ici de faire adopter une série de mesures qui répondent à certaines des préoccupations d'autres provinces, mais pas à celles d'une province qui a été particulièrement touchée par la récession actuelle.

Je pense que ce n'est pas seulement injustifié mais que je dois faire quelque chose à cet égard. J'espère que les autres députés fédéraux de l'Ontario sont du même avis parce qu'il faut laisser de côté ici les questions d'affiliation partisane. À mon avis, aucun député de l'Ontario ne peut accepter sans dire un mot que le Régime d'assistance publique du Canada soit bloqué comme il l'a été, soit plafonné comme il l'a été, aux dépens de l'Ontario.

Le président: La province a soumis la question aux tribunaux. Nous saurons bien un jour ce qu'il en adviendra. Je ne pense pas que la Cour suprême ait déjà entendu la cause.

[*Text*]

Mr. Langdon: It is true they have gone to court, but there are other levels of our institutions in which it is possible to raise this question. One such level was the federal-provincial conference that took place last week. Another level, frankly, is in the House of Commons and in its committees.

I cannot see any justification for bringing in what is not purely a housekeeping piece of legislation. A housekeeping piece of legislation would not provide an extra $622 million to the provinces in equalization payments over the next two years. That is a serious level of expenditure.

The Chairman: I would like to ask you whether it is your intention to allow this bill to come to a vote today. If you are intent on simply keeping that from happening, maybe we will have to adopt a different course of action. There is no point in being here simply for the point of being here.

Mr. Langdon: I agree with you, Mr. Chairman. That is why I suggested that I be permitted, as is usually the case in this committee, after we have had a chance to talk to officials about a piece of legislation, to prepare amendments to that legislation.

The Chairman: But I said to you that we had contacted your colleague, Mr. Chris Axworthy, who is to be involved with this bill, and he indicated that he wouldn't have any amendments. On that basis we proceeded. Everything seemed to be arranged and there were no witnesses seeking to be heard, so we scheduled this bill for today. In order to keep things on track around here, we have to schedule various different things at different times. It was scheduled on that basis. I can tell you that if for one reason or another we don't pass this bill today, that will disrupt the future schedule. Maybe that doesn't make any difference.

One of the things we try to do around here, or I try to do, is accommodate people. For example, we had the Economic Council of Canada yesterday, at the request of yourself primarily. Certainly the rest of us probably wouldn't have bothered. We are having the Governor of the Bank of Canada next week, largely to have questioning from the opposition. Probably most of the rest of us would not be so concerned about having him.

In order to keep the schedule on track, we need to get people to understand that when there is an arrangement or a deal, they have to live up to it. Frankly, the arrangement we had for today is not being lived up to at the moment.

Mr. Langdon: With all due respect, Mr. Chairman, the usual procedure of this committee has been a procedure that has consisted first in hearing from officials with respect to a piece of legislation. It is on the basis of that input from officials that it becomes possible to judge whether amendments are appropriate or not appropriate.

The Chairman: That has been the case in some bills, but in the other bills we—

[*Translation*]

M. Langdon: Il est vrai que la province a fait appel aux tribunaux, mais il y a d'autres institutions dans notre pays où il est possible de soulever cette question. Il y a eu notamment la conférence fédérale-provinciale qui s'est tenue la semaine dernière. Et il y a aussi, bien franchement, la Chambre des communes et ses comités.

Je ne vois vraiment rien qui justifie le dépôt d'un projet de loi qui n'est pas simplement une question de régie interne. Si c'était le cas, ce projet de loi ne prévoirait pas le versement de 622 millions de dollars de plus aux provinces à titre de paiements de péréquation au cours des deux prochaines années. C'est une dépense importante.

Le président: J'aimerais savoir si vous avez l'intention de permettre le vote sur ce projet de loi aujourd'hui. Si vous comptez simplement nous en empêcher, nous devrons peut-être procéder différemment. Il ne sert à rien de rester ici simplement pour le plaisir d'être ici.

M. Langdon: Je suis d'accord avec vous, monsieur le président. C'est pourquoi j'ai suggéré qu'on me permette de préparer des amendements au projet de loi comme cela se fait généralement au sein du comité, après que nous avons eu l'occasion de discuter d'un projet de loi avec les fonctionnaires.

Le président: Mais je vous ai dit que nous avions communiqué avec votre collègue, M. Chris Axworthy, qui doit s'occuper de ce projet de loi et qui nous a dit qu'il n'y aurait pas d'amendements. Nous sommes donc partis de là. Tout semblait s'organiser, et comme aucun témoin ne voulait se faire entendre, nous avions prévu d'étudier ce projet de loi aujourd'hui. Pour réussir à faire avancer les choses, nous devons prévoir différents travaux à différents moments. C'est donc en fonction de ces conditions que nous avons organisé notre calendrier. Je peux vous dire que si nous n'adoptons pas ce projet de loi aujourd'hui pour une raison ou pour une autre, nous devrons remanier notre calendrier futur. Mais cela ne fait peut-être aucune différence.

Nous essayons ici, moi du moins, de répondre aux souhaits de chacun. Par exemple, nous avons entendu hier des représentants du Conseil économique du Canada, surtout à votre demande. Les autres membres du comité n'y tenaient probablement pas. Nous allons recevoir aussi la semaine prochaine le gouvernement de la Banque du Canada, surtout pour qu'il réponde aux questions de l'opposition. La plupart des autres membres du comité n'étaient probablement pas tellement intéressés.

Pour que nous puissions respecter notre calendrier, il faut que tout le monde comprenne la nécessité de respecter les ententes conclues. Et, bien franchement, l'entente que nous avions pour aujourd'hui n'est pas respectée pour le moment.

M. Langdon: Avec tout le respect que je vous dois, monsieur le président, il a toujours été d'usage dans ce comité d'écouter d'abord les fonctionnaires expliquer les projets de loi. C'est à partir des explications de ces fonctionnaires qu'il devient possible de déterminer s'il convient ou non de proposer des amendements.

Le président: Cela s'est fait pour quelques projets de loi, mais pour d'autres, nous...

[*Texte*]

Mr. Langdon: That has been the case certainly in every single piece of legislation that I can recall this committee—

The Chairman: We have passed lots of bills in this committee on the day the bill came to committee. It is just a question of determining in advance what seems to be required.

I must confess, I didn't do all of this myself, personally, but I take what the clerk and the staff tell me. I asked if there were witnesses. I asked them to contact each of the responsible opposition members' offices to find out if they had witnesses they wanted to have heard. We ended up without any witnesses who wanted to be heard. We ended up being told that there were no amendments being planned.

• 1720

Mr. Langdon: I think all of that's accurate. I came to this meeting today without the expectation of wanting to move any amendments.

The Chairman: You seem to have had a lot of contact with the provincial minister from Ontario. Can you tell me whether the Province of Ontario would like to see this bill not go forward so that when we get to April 14, we'll simply no longer have an agreement or no longer have the authority to change the existing system? Perhaps you could inform us; you know that.

Mr. Langdon: You shouldn't assume—

The Chairman: I'm not assuming anything; that's why I'm asking the question.

Mr. Langdon: —that I'm speaking on behalf of the Province of Ontario because I'm certainly not. I'm speaking as a Member of Parliament from the province of Ontario.

The Chairman: But earlier on you said that you had a long conversation—

Mr. Langdon: I'm also speaking as our finance critic responsible for the financial arrangements and the strategy we take toward financial arrangements of my particular party.

The Chairman: I'm just going on the basis of your earlier comments. You said that you had sat down and had some lengthy discussions with the—

Mr. Langdon: Oh, I simply raised those points to make it quite clear that my concern about this situation is not something that comes out of lack of knowledge; instead, there's much talk on the part of the officials about the great deal of consultation that has been taking place.

I simply wanted to indicate that, certainly for myself, there's been a fair amount of consultation, too, with respect to these issues with ministers from the Province of Ontario.

I can recognize, Mr. Chairman, that you may feel a bit blind-sided by this. If you feel that way, I apologize. It's not something that was my intention prior to the discussion that's taken place. But on the basis of the discussion, there certainly are some amendments I would like to move.

The Chairman: Can you tell me what type of amendment you might have in mind?

[*Traduction*]

M. Langdon: Cela s'est fait à coup sûr pour tous les projets de loi sans exception qui ont été soumis au comité, si je me souviens bien. . .

Le président: Nous avons adopté bien des projets de loi le jour même où ils étaient soumis au comité. Il s'agit seulement de déterminer à l'avance quels sont les besoins.

Je dois avouer que je n'ai pas fait tout cela personnellement, mais je me fie à ce que m'ont dit la greffière et les attachés de recherche. Je leur ai demandé s'il y avait des témoins. Je les ai priés également de communiquer avec le bureau de chacun des députés de l'opposition responsables du dossier pour savoir s'ils voulaient faire entendre des témoins. Or, personne n'a demandé à comparaître, et on nous a dit qu'aucun amendement n'était prévu.

M. Langdon: Je pense que tout cela est exact. Quand je suis arrivé à la séance ce matin, je ne m'attendais pas à vouloir proposer des amendements.

Le président: Vous semblez avoir eu des contacts suivis avec le ministre ontarien. Pouvez-vous me dire si l'Ontario préférerait que ce projet de loi ne soit pas adopté de façon à ce qu'il n'y ait tout simplement plus d'accord le 14 avril, et que nous n'ayons plus le pouvoir de modifier le régime existant? Vous pourriez peut-être nous le dire; vous le savez sûrement.

M. Langdon: Il ne faut pas supposer. . .

Le président: Je ne suppose rien; c'est pourquoi je vous pose la question.

M. Langdon: . . .que je parle au nom de l'Ontario, parce que ce n'est certainement pas le cas. Je parle à titre de député fédéral venant de l'Ontario.

Le président: Mais vous avez dit tout à l'heure que vous aviez eu une longue conversation. . .

M. Langdon: Je parle également à titre de critique financier de notre parti, chargé des accords financiers et de la stratégie de mon parti au sujet des accords financiers.

Le président: Je me fonde simplement sur vos commentaires de tout à l'heure. Vous avez dit que vous aviez eu un entretien assez long avec. . .

M. Langdon: Oh, j'ai dit cela tout simplement pour vous faire comprendre clairement que, si je m'inquiète de ce problème, c'est en toute connaissance de cause; en effet, les fonctionnaires ont beaucoup parlé des consultations approfondies qui ont eu lieu.

Je voulais simplement indiquer que, pour ma part du moins, il y a eu suffisamment de consultations avec les ministres ontariens au sujet de ces questions.

Je comprends que vous vous sentiez un peu pris par surprise, monsieur le président. Si c'est le cas, je vous prie de m'en excuser. Je n'avais pas l'intention de proposer d'amendements avant d'entendre la discussion qui s'est déroulée ici. Mais après cette discussion, j'aimerais certainement en proposer quelques-uns.

Le président: Pourriez-vous me dire à quel genre d'amendement vous songez?

[*Text*]

Mr. Langdon: I'm struck in our conversation by the lack of justification in clause 5 for extending the income tax revenue guarantee to two years. The fact that this represents symmetry, it seems to me, is simply not a good enough response. My present intention would certainly be to move an amendment to that effect.

Mr. Soetens: For what timeframe?

Mr. Langdon: My present thinking would be to reduce it to a year so as to see to it that there is a sense of strong impetus to review and change in the present transfer arrangements. Frankly, that's something I would like to be able to talk with some of my colleagues about before deciding whether or not to proceed.

I raise the point in all good faith. It's not something that I had anticipated before today.

The Chairman: Mr. Langdon, I think you can be reasonably assured at the end of the day that we're not going to pass any of your amendments anyway. You can put them, and you can have them voted, but we're probably going to vote them down.

Mr. Langdon: If that's the attitude this committee is going to adopt, that's unfortunate. That's not the way we've operated in the past. I would hope it's not the way we intend to operate as a committee.

The Chairman: We don't intend to operate that way in the future, either, when it comes to dealing with matters over which we can have some influence and make amendments that make sense.

For example, we made about 20 amendments last night on Bill C-48. We ended up standing the bill because there was one final amendment that we weren't yet comfortable with. That bill is still there. Most of those amendments came as a result of the work of the committee. They were not, if you like, government amendments they had originally been planning. So in those situations, that's fine.

• 1725

In this particular case, however, we do not have the authority, as you know, to increase the expenditures of the government, so any amendments that would increase the expenditures would be out of order. I am not sure, therefore, that there is really much else we are going to do. Frankly, I don't have to speak for the government members here, they can speak for themselves, but I suspect there probably isn't a whole lot of inclination to pass a lot of amendments. That is why I am not sure what we are going to gain by delaying this further, but that's up to you.

Mr. Langdon: I'm simply making a case that on the basis of the discussion that took place here today, I certainly see a value in reducing the timeframe with respect to clause 5 so that we can provide increased impetus to the whole process of review that is taking place and should continue to take place.

The Chairman: Frankly, I don't know about providing impetus or not, because if the review is not complete in a one-year period, all that will happen is we will be sitting here a year from now passing another one-year extension.

[*Translation*]

M. Langdon: J'ai été frappé tout particulièrement par le fait que rien ne justifie, à l'article 5, la prolongation sur deux ans de la garantie des recettes au titre de l'impôt sur le revenu. À mon avis, il n'est pas suffisant de dire que c'est une question de symétrie. Je voudrais donc certainement proposer un amendement à ce sujet.

M. Soetens: Pour ramener cela à quelle période?

M. Langdon: Pour le moment, je la réduirais à un an de façon à ce qu'il y ait une réelle incitation à réviser et à modifier les accords de transfert actuels. Franchement, j'aimerais pouvoir en parler à quelques-uns de mes collègues avant de décider s'il convient ou non de d'apporter des amendements.

Je vous soumets cela en toute bonne foi. Je ne prévoyais pas avoir à le faire avant aujourd'hui.

Le président: Monsieur Langdon, je pense que vous pouvez être à peu près certain qu'en définitive, nous n'adopterons aucun de vos amendements de toute façon. Vous pouvez bien les porter et les faire mettre aux voix, mais nous allons probablement les rejeter.

M. Langdon: Si c'est l'attitude que le comité veut adopter, c'est malheureux. Ce n'est pas ainsi que nous avons travaillé dans le passé. Et j'espère bien que ce n'est pas ainsi que nous fonctionnerons à l'avenir comme comité.

Le président: Nous ne comptons pas fonctionner de cette façon à l'avenir non plus, quand viendra le temps de nous occuper de questions auxquelles nous pouvons changer quelque chose et sur lesquelles nous pouvons présenter des amendements raisonnables.

Par exemple, nous avons proposé hier soir une vingtaine d'amendements au projet de loi C-48. Nous avons finalement décidé de reporter le projet de loi parce qu'il y avait un amendement qui ne nous satisfaisait pas complètement. Le projet de loi est encore là. La plupart de ces amendements étaient le résultat des travaux du comité. Disons que le gouvernement n'avait pas envisagé ces modifications au départ. Dans ces cas-là, il n'y a donc pas de problème.

Mais ici, nous n'avons pas le pouvoir d'augmenter les dépenses du gouvernement. Par conséquent, tout amendement susceptible d'accroître les dépenses gouvernementales est irrecevable. Je ne crois donc pas que nous puissions accomplir grand-chose. Franchement, je n'ai pas à parler au nom des députés ministériels, ils sont capables de le faire tout seul, mais je présume qu'on ne laissera pas passer beaucoup d'amendements. Je ne sais donc pas ce que nous pouvons gagner à retarder l'adoption du projet de loi plus longtemps. Libre à vous de décider.

M. Langdon: Je veux simplement dire que, d'après la discussion qui a eu lieu ici aujourd'hui, je comprends certainement l'avantage à raccourcir le délai prévu à l'article 5 du projet de loi, afin d'encourager davantage l'examen qui doit se poursuivre.

Le président: Franchement, je n'en suis pas certain, parce que si l'examen n'est pas terminé en une année, la seule chose qui risque d'arriver, c'est que nous soyons obligés d'autoriser dans un an une prolongation d'un an.

[*Texte*]

Mr. Langdon: That could be said with respect to the two-year extension also taking place.

The Chairman: Absolutely. The two years is simply something that has been selected. There is no magic about two years. It could have been one year, it could have been three years—

Mr. Langdon: Or it could have been five years as it has always been, but it's not; it's two years. So the point is that we certainly have a situation in which amendments are possible that would deal with this particular question.

The Chairman: You could probably put them in the House at report stage equally well.

Mr. Langdon: I could, but one would hope this committee is going to act with some sense of detachment and some sense of non-partisan perspective and consider such a potential amendment on its merits. But I think at least we have to have the chance to draft the amendment.

The Chairman: We have Mr. Couture here.

Mr. Couture (Saint-Jean): Mr. Chairman, because we have a tight schedule and because arrangements have been made through discussion with you people that there was no amendment to be presented, I move that we start to review the bill clause by clause to finish with it.

Mr. Langdon: I am sorry, but that's simply not correct.

Mr. Couture: It is correct. It has been confirmed by the clerk and by the chairman.

Mr. Langdon: I certainly have at no stage been asked, and as far as I am concerned our caucus has at no stage been asked—

The Chairman: Mr. Langdon, whether or not you have been asked—

Mr. Langdon: —when we in fact had amendments to move with respect to this legislation.

Mr. Soetens: Are there other amendments you are proposing besides the one you talked about?

Mr. Langdon: This is the one that strikes me at the moment. It is certainly something I would want to spend some time considering.

The Chairman: Mr. Langdon, I don't deny you may not have... But if you recall sometime about a week ago or more, I asked you about this particular bill. You said Mr. Axworthy from your party would be handling it. I actually gave you a note in this regard and asked you to speak to him about it. So I understand it wasn't you, but at the same time—

Mr. Langdon: Yes, but get the point clear, please. What we said on the basis of a briefing with respect to the legislation was that it didn't appear to have any problems to us. Some events intervened since then and there have also been some issues that have come out in the discussions today that certainly were not issues of which I was aware before today's meeting took place. Now I can recognize the concern people have to move ahead quickly with this.

[*Traduction*]

M. Langdon: C'est pareil pour les prolongations de deux ans.

Le président: En effet. On a tout simplement choisi un délai de deux ans. Mais on aurait pu choisir un an ou trois ans...

M. Langdon: Ou on aurait pu s'en tenir à cinq ans, comme cela a toujours été le cas, mais on a préféré un délai de deux ans. Par conséquent, il devrait certainement être possible d'apporter des amendements à cette disposition du projet de loi.

Le président: Vous pouvez toujours présenter votre amendement à l'étape du rapport à la Chambre.

M. Langdon: Oui, mais j'avais espéré que le comité agisse indépendamment, sans esprit partisan, et envisage un tel amendement pour ses avantages. Nous devrions au moins avoir la chance de le rédiger.

Le président: Monsieur Couture a demandé la parole.

M. Couture (Saint-Jean): Monsieur le président, comme nous avons un horaire assez serré et que les représentants de tous les partis nous ont dit qu'il n'y aurait pas d'amendement, je propose que nous commencions l'étude article par article du projet de loi pour en finir.

M. Langdon: Je m'excuse, mais ce n'est pas correct.

M. Couture: C'est correct. Le greffier et le président l'ont confirmé.

M. Langdon: On ne m'a jamais demandé, et à ma connaissance, on a jamais demandé à mon caucus non plus...

Le président: Monsieur Langdon, qu'on vous ait demandé ou non...

M. Langdon:...alors que nous avions l'intention de proposer des amendements au projet de loi.

M. Soetens: Outre celui dont nous venons de parler, quels sont les autres amendements?

M. Langdon: C'est l'amendement qui m'est venu à l'esprit. Pour le reste, il faudrait que j'y réfléchisse.

Le président: Monsieur Langdon, je ne nie pas que vous n'avez peut-être pas... Vous vous souviendrez qu'il y a une semaine environ, je vous ai demandé ce que vous pensiez de ce projet de loi. Vous avez dit que M. Axworthy de votre parti s'en chargerait. Je vous ai même remis une note à ce sujet pour vous demander de lui en parler. Si je comprends bien, ce n'était pas vous, mais tout de même...

M. Langdon: Oui, mais soyons bien clair, s'il vous plaît. Nous avons dit, à la suite d'une séance d'information sur le projet de loi, qu'il ne semblait pas poser de problème. Certains événements sont survenis depuis et d'autres questions sont ressorties de la discussion d'aujourd'hui, toutes choses que je ne savais pas avant notre réunion d'aujourd'hui. Je comprends bien pourquoi les gens ont hâte que le projet de loi soit adopté.

[*Text*]

• 1730

Mr. Soetens: Mr. Langdon with your parliamentary experience, even with my limited experience, I know that right now, if I wanted to, I could draft the amendment to clause 5, while I sit here, to deal with your issue. So I'm puzzled. If that's the concern you have and you have the ability I know you have, why don't you draft the amendment and put it?

Mr. Langdon: Because the question is not simply one of drafting it. It's a consulting with people to see—the basis, the information we've heard today—if it's something it makes sense to do.

The Chairman: Mr. Langdon, I'm going to say something to you. You had the opportunity—or it was offered, at least, to you—to have briefings by officials. The opposition parties were offered that. The offer was taken up by representatives, at least from your offices. I don't know about the exact members. I can't say if members were there. I don't know—

Mr. Langdon: No.

The Chairman: —but at least in terms of offices, people from your offices, of your party, had the benefit of having briefings and it was open to members. It puzzles me a little bit to say this is all new news. This is basically old news.

Mr. Langdon: No, it's not new news. There are elements of it that have come out today that are frankly... Let me be brutally frank with people. What has come out today is a mechanism I see that may increase the pressure on the government to carry forward its review of major transfers to the provinces with more sense of speed and more sense of impetus. I was not aware, before the discussion with the officials today, that there might be a mechanism to put that message to them through this piece of legislation.

The Chairman: Well, I've heard you now for about two hours, so I'm not sure how much more message we're going to get through.

Mr. Langdon: But I would hope my colleagues, at least from Ontario, might be sympathetic to the need for some change.

The Chairman: Well, I don't know about—

Mr. Soetens: With all due respect, Mr. Langdon, the need for change in Ontario is partially a self-driven need, because we have a province that has decided to spend money faster than it's collecting it. So some of us in Ontario have little sympathy for that route of direction our government has taken.

When you look for the pressing need... If I, in my mind, was at all convinced that the Province of Ontario was interested in restraining its spending, I might have some sympathy for your point. But I have seen nothing, not one iota of action on the part of the Government of Ontario to constrain its spending, and I find it difficult that I, as a politician from Ontario, should be abused by my constituents for raising their taxes so that a province can spend more money, when they in fact are demanding we restrain our spending.

[*Translation*]

M. Soetens: Monsieur Langdon, avec votre expérience de la vie parlementaire, et en dépit de la mienne plutôt limitée, je sais que, si je le voulais, je pourrais rédiger ici même, en quelques minutes, un amendement à l'article 5 qui répondrait à vos préoccupations. Alors, je m'interroge. Si c'est vraiment ce que vous craignez, et comme vous avez les compétences que l'on sait, pourquoi ne rédigez-vous pas immédiatement un amendement pour le proposer?

M. Langdon: Parce que ce n'est pas aussi simple. Il faut consulter les gens pour savoir si, d'après l'information qu'on nous a transmise aujourd'hui, un tel amendement serait nécessaire.

Le président: Monsieur Landgon, laissez-moi vous dire une chose. Vous avez eu l'occasion—ou du moins on vous l'a proposée—de rencontrer les fonctionnaires pour des séances d'information. On l'a offert aux partis d'opposition. Les représentants de votre caucus ont accepté l'offre. Je ne sais pas qui au juste y est allé, mais il y avait des députés de votre parti sur place. J'ignore...

M. Langdon: Non.

Le président: ...mais au moins les gens de votre parti, de vos services, ont pu assister à ces séances d'information auxquelles étaient également admis les députés. Je ne peux pas croire que vous n'étiez pas au courant.

M. Landgon: Non, j'étais au courant. Mais certains éléments sont ressortis ici aujourd'hui et franchement... Permettez-moi de parler sans détour. Ce qui ressort de la discussion cet après-midi, c'est un mécanisme qui, selon moi, pourrait faire davantage pression sur le gouvernement pour qu'il réexamine avec plus de célérité les principaux paiements de péréquation aux provinces. Avant d'en discuter avec les fonctionnaires aujourd'hui, j'ignorais qu'il serait possible de faire passer un tel message dans le projet de loi.

Le président: Bon, je vous écoute depuis presque deux heures, alors je me demande si vous avez quelque chose de nouveau à ajouter.

M. Langdon: J'espérais que mes collègues, du moins ceux de l'Ontario, seraient un peu plus sympathiques à l'idée du changement.

Le président: Je ne sais pas...

M. Soetens: Sauf votre respect, monsieur Langdon, si l'Ontario a besoin de changement, c'est en partie parce que la province a décidé de dépenser plus qu'elle ne gagne. Or, certains députés de l'Ontario ont peu de sympathie pour la voie que notre gouvernement provincial a choisi d'emprunter.

Quand on pense aux besoins pressants... Si j'étais convaincu le moins du monde que le gouvernement de l'Ontario souhaitait comprimer ses dépenses, je pourrais vous prêter une oreille attentive. Mais le gouvernement ontarien n'a absolument rien fait pour restreindre ses dépenses et je ne vois pas pourquoi moi, un politicien ontarien, je devrais être insulté par mes commettants parce que j'augmente les taxes pour que le gouvernement provincial puisse dépenser davantage, alors que les contribuables exigent que nous réduisions nos dépenses.

[*Texte*]

So you and I come from a totally different perspective on this issue and obviously represent a totally different part of Ontario, because our constituents are not reflecting the same opinion to me as I believe your constituents are reflecting to you, at least based on your presentation here today.

Mr. Langdon: Well, let me ask you, Mr. Soetens, if, given what you've said, you consider the action of the Province of Ontario last year to impose, for the first time, limitations on the payment of medical care expenses outside the province of Ontario as representing—how did you phrase it?—"not a single iota of attempts to control government expenditure"?

Mr. Soetens: Because in the same breath, while they restricted the transfer—or payment—to some outside agency, they in fact increased the salaries of nurses in the province of Ontario 28.6%. Now you tell me how that reflects restraint on health care spending.

• 1735

Mr. Langdon: What you suggest is that you have not seen a single iota of evidence. I have just given you one. Let me give you another one. Let me give you the agreement that was signed with medical doctors in the province of Ontario last year.

Mr. Brightwell (Perth—Wellington—Waterloo): On a point of order, Mr. Chairman. Can you tell me if this member ever spoke out for Ontario until a year ago last September, or has this been something he has always spoken out about since he was first elected? I wonder if you could tell me that, sir?

The Chairman: I don't know if I can speak on behalf of Mr. Langdon, but I can tell you that having been at an earlier presentation this morning where we were on a panel together, he, again, was very fervent in the defence of the Ontario government. He has had a new lease on life—maybe I can put it that way—it appears.

Mr. Thompson (Carleton—Charlotte): Mr. Chairman, on a point of order. Would it be possible for me to leave and go back to my office to do something constructive rather than listen to this kind of stuff for another two hours?

The Chairman: I don't know. We are still going to see what we can do here. For the moment at least I am hoping that maybe Mr. Langdon will decide that we can pass this bill and get on with other things. For now, let's just—

Mr. Couture: On a point of order. Five minutes ago I moved that we start to review the bill clause by clause. Is that motion acceptable, or not?

The Chairman: It is not. We are already on clause 1, and we are reviewing it clause by clause. It is just that so far we are only at clause 1. We don't need that motion; it is redundant.

Mr. Langdon: Can I continue to make a plea to my colleagues on this committee that we not let the activities of this committee deteriorate in such a way—

Mr. Brightwell: It deteriorated two hours ago when you started to speak. That's when it deteriorated.

[*Traduction*]

Nos points de vue respectifs sont donc diamétralement opposés et correspondent évidemment à deux régions différentes de l'Ontario, puisque nos commettants ne vous disent manifestement pas la même chose qu'à moi, du moins si j'en juge d'après votre exposé de cet après-midi.

M. Langdon: Je vous pose donc une question, monsieur Soetens. D'après ce que vous avez dit, croyez-vous que la décision du gouvernement ontarien l'an dernier d'imposer pour la première fois un plafond au paiement de l'assurance-maladie à l'extérieur de l'Ontario ne soit pas une tentative de contrôler les dépenses gouvernementales?

M. Soetens: Tout en prenant cette décision, il a accordé une hausse salariale de 28,6 p. 100 aux infirmières de l'Ontario. Vous trouvez que cela reflète l'intention de comprimer les dépenses de santé?

M. Langdon: Ce que vous dites, c'est que vous n'avez observé aucune intention manifeste. Je viens de vous en donner un exemple. Je vais vous en donner un autre. L'entente que le gouvernement de l'Ontario a signé avec les médecins l'an dernier.

M. Brightwell (Perth—Wellington—Waterloo): Monsieur le président, j'invoque le Règlement. Pouvez-vous me dire si le député a déjà parlé au nom de l'Ontario avant septembre 1990? A-t-il toujours défendu les intérêts de l'Ontario depuis son élection? Pourriez-vous me répondre?

Le président: Je ne sais pas si je peux vous répondre au nom de M. Langdon, mais ayant assisté à un exposé plus tôt ce matin en sa compagnie, je peux vous affirmer qu'il a été là encore un fervent défenseur du gouvernement ontarien. Si je peux dire, c'est une nouvelle vie qui commence pour lui.

M. Thompson (Carleton—Charlotte): Monsieur le président, j'invoque le Règlement. Me donnez-vous la permission de retourner à mon bureau où je pourrais faire quelque chose de constructif plutôt que de rester ici encore deux heures à entendre toujours le même refrain?

Le président: Je ne sais pas. Nous attendons toujours de savoir ce que nous pourrons faire. Pour le moment du moins, j'espère que M. Langdon décidera que nous pouvons adopter le projet de loi et passer à autre chose. Continuons. . .

M. Couture: J'invoque le Règlement. Il y a cinq minutes, j'ai proposé que nous entreprenions l'étude article par article du projet de loi. Ma motion est-elle recevable ou non?

Le président: Elle ne l'est pas. Nous en sommes déjà à l'article 1 du projet de loi. Nous avons donc déjà entrepris l'étude article par article. Le problème, c'est que nous n'avançons pas. Votre motion et inutile.

M. Langdon: Est-ce que je peux poursuivre mon plaidoyer auprès de mes collègues du comité afin que nous ne laissions pas ces travaux se détériorer au point que. . .

M. Brightwell: Les choses se sont détériorées il y a deux heures quand vous avez pris la parole.

[*Text*]

Mr. Langdon: Mr. Brightwell, you are not even a member of the committee normally, so don't pass judgment.

Mr. Brightwell: Thank God, I am not, sir.

Mr. Langdon: Don't pass judgment on the way in which the committee operates. I don't pass judgment on the way your committee operates.

The Chairman: He is from Ontario, though.

Mr. Langdon: Don't pass gratuitous insults that have no relationship to reality. The point is that this committee has operated in the past—

Mr. Couture: You know the way it operates—

Mr. Langdon: Exactly.

Mr. Couture: Well, let's go at it, then.

Mr. Langdon: It has operated on the basis of some sense of consensus, some sense of permitting people to—

Mr. Couture: Oh, come on.

Mr. Langdon: —present amendments. It seems to me a perfectly legitimate request by a member of this committee to have the chance to review with colleagues whether or not to put an amendment in front of the committee with respect to the points we have been discussing today. You may not like the fact that this is something that is of concern to me, but it is of concern to me. We have had a certain tradition on the committee of trying to respect the concerns of each other. I really hope that we will not do something today that would destroy that.

Mr. Thompson: Mr. Chairman, Mr. Langdon is all alone over there. Not one single supporter from his party would spend the day wasting the committee's time.

Mr. Langdon: Come on; I am the only member of my party on the committee.

Mr. Thompson: There is no one from the Official Opposition. It is a total waste of our time. That is probably his strategy—it ties up four or five Conservatives—to sit over there and pound away endlessly two or three hours.

Mr. Soetens: I want to come to the defence of Mr. Langdon.

Mr. Langdon: Thank you.

Mr. Soetens: It is a rare event for me to do so, but as a regular participant of our committee, he is an asset to the committee.

Mr. Couture: He is a good man.

Mr. Thompson: He is a good man, there is no question about that.

Mr. Soetens: We all have our flaws and we won't point out anybody else's, if they don't point out mine.

Mr. Couture: Today, it is a real bad one.

Mr. Soetens: I would just like to comment on that.

Mr. Thompson: You don't comment on a member's integrity or his dedication and hard work; that is not in question. I am just saying that there are no other members from his party supporting his position or point of view. It is very frustrating, knowing that we could put our energies to more constructive work at this point, but we are being hamstrung by one individual.

[*Translation*]

M. Langdon: Monsieur Brightwell, vous n'êtes même pas un membre habituel du comité, alors vous ne pouvez pas juger.

M. Brightwell: Dieu m'en garde.

M. Langdon: Vous ne pouvez pas juger du fonctionnement du comité, pas plus que je ne juge du fonctionnement du vôtre.

Le président: C'est tout de même un député de l'Ontario.

M. Langdon: Ne proférez pas des insultes gratuites qui sont sans rapport avec la réalité. Ce comité, par le passé, a fonctionné...

M. Couture: Vous savez comment vont les choses...

M. Langdon: Précisément.

M. Couture: Alors poursuivons.

M. Langdon: Nous avons toujours fonctionné par consensus, en permettant aux gens de...

M. Couture: Allons donc.

M. Langdon: ...présenter des amendements. Un membre du comité demande en toute légitimité d'avoir l'occasion d'examiner avec ses collègues l'opportunité d'un amendement intéressant ce que nous avons discuté aujourd'hui. Vous n'appréciez peut-être pas que cela me préoccupe, mais c'est ainsi. Le comité a une certaine tradition de respect pour les préoccupations d'autrui. J'espère que nous ne ferons rien aujourd'hui qui renierait la tradition.

M. Thompson: Monsieur le président, M. Langdon est seul dans son coin. Pas un seul partisan de son parti ne ferait perdre toute une journée au comité.

M. Langdon: Voyons, je suis le seul néo-démocrate qui soit membre du comité.

M. Thompson: Il n'y a personne non plus de l'opposition officielle. Vous nous faites perdre notre temps. C'est peut-être d'ailleurs une stratégie de sa part—occuper quatre ou cinq Conservateurs pendant deux ou trois heures.

M. Soetens: Permettez-moi de défendre M. Langdon.

M. Langdon: Je vous remercie.

M. Soetens: C'est exceptionnel, mais étant un membre assidu de notre comité, je dois dire que M. Langdon est un atout.

M. Couture: C'est un excellent homme.

M. Thompson: C'est certain.

M. Soetens: Nous avons tous des défauts et je ne vous parlerai pas des vôtres, si vous ne parlez pas des miens.

M. Couture: Aujourd'hui, c'est un gros défaut

M. Soetens: Je voudrais faire un commentaire.

M. Thompson: On ne conteste absolument pas l'intégrité, le dévouement et le travail acharné du député. Mais il est vrai qu'aucun autre député de son parti n'est là pour appuyer sa position ou son point de vue. C'est très frustrant quand on sait que nous pourrions consacrer ces énergies à un travail plus constructif en ce moment et qu'une seule personne paralyse tout le monde.

[*Texte*]

Mr. Langdon: The reality of legislative government is that each of us has to fulfil our responsibility as Member of Parliament. I happen to be the only member of this committee who has the same party affiliation as the Government of Ontario. Surely members cannot be surprised to have me expressing concern about the fact my government in Ontario is being, as it sees it and as I have to say I see it, extremely hard hit by the way the present transfer system is working.

• 1740

The Chairman: Mr. Langdon—

Mr. Langdon: Let me just finish if I can because I want to make the point without undue rhetoric. We have a piece of legislation that is helping some provinces. It is helping provinces of several of the members of this committee, and that is good. It's not doing something with respect to my province. I could sit here and say I will discuss this clause by clause for hours. I have done that. It is not much fun, but I can do it.

The Chairman: I have been there.

Mr. Langdon: We have all seen the process. It is not much fun for any of us.

The Chairman: Mr. Langdon, I was going to say something. I—

Mr. Langdon: What I would suggest instead is that we adjourn and we make it possible for me to consult my colleagues with respect to putting an amendment. If you are looking for assurance with respect to timing, I can certainly give you the assurance. Bring this back tomorrow if you want to and we'll get through it very quickly.

The Chairman: Mr. Langdon, I am going to say two things. I might respond to that in a minute. I come from a province where there is a government with the same political party or at least of the same name as mine, but I can tell you I don't just simply take their point of view all the time. In many cases I take an exactly opposite point of view. I am not hesitant about telling them that.

I don't think it necessarily means anything that a person may be in the same political party if there are two different levels of government. I quite often have disagreements, lots of disagreements, with my provincial treasurer actually, including on such things as the goods and services tax.

Insofar as the opportunity to present an amendment is concerned, if we don't deal with this bill by 6 p.m., the bill is going to... If this bill had passed committee today, it would have been my intent to go to the House and attempt to table it. If that had occurred, the government House Leader was likely going to call this bill for debate later this week in an effort to get it done before the Easter break. It was felt it was important to have this bill before Easter because the old agreement expires.

Can you give me some kind of assurance, if I accommodate your request for an amendment or an opportunity to present an amendment, that you are going to be able to accommodate the House's schedule in one way or another, because there are two parts to getting a bill like this through? One is our committee and the other is trying to get it through the House of Commons.

[*Traduction*]

M. Langdon: Parce que nous avons un gouvernement législatif, chaque député se doit de jouer pleinement son rôle. Le hasard veut que je sois le seul membre du comité qui appartienne au même parti que le gouvernement ontarien. Les autres députés n'ont donc pas à s'étonner que je m'inquiète du fait que mon gouvernement, en Ontario, soit très durement touché par le fonctionnement actuel des paiements de péréquation

Le président: Monsieur Langdon...

M. Langdon: Laissez-moi terminer parce que je veux vous expliquer en termes simples et sans détour. Voici un projet de loi qui aidera certaines provinces représentées par plusieurs des membres du comité. C'est très bien. Le projet de loi ne fait rien pour ma province. Je pourrais fort bien décider que l'étude article par article durera des heures. Ce n'est pas très amusant, mais j'en suis capable; je l'ai déjà fait.

Le président: J'en suis témoin.

M. Langdon: Nous savons tous que cela peut se faire. Cela n'amuse personne.

Le président: Monsieur Langdon, je veux dire quelque chose. Je...

M. Langdon: Je vous propose plutôt de lever la séance afin de me permettre de consulter mes collègues au sujet de l'amendement. Si vous voulez être certain que ce ne sera pas long, vous avez ma parole. Reprenons l'étude du projet de loi demain et vous verrez que les choses ne traîneront pas.

Le président: Monsieur Langdon, j'allais dire deux choses. J'y reviendrai dans un moment. Je représente une province dont le gouvernement est dirigé par le même parti que le mien, ou du moins qui porte le même nom, mais je vous assure que je ne suis pas toujours du même avis que mon gouvernement provincial. Il arrive même que je sois d'un tout autre avis. Je n'hésite pas à le lui faire savoir.

Le fait de faire partie du même parti politique qu'un autre ordre de gouvernement ne veut pas dire grand-chose. Très souvent, je ne suis pas d'accord avec le trésorier de ma province, notamment au sujet de la taxe sur les produits et services.

En ce qui concerne la possibilité de présenter un amendement, si le projet de loi n'est pas adopté d'ici 18 heures, il sera... Si le projet de loi avait été adopté en comité aujourd'hui, j'aurais tenté de le déposer à la Chambre tout de suite. Dans ce cas, le leader du gouvernement à la Chambre aurait pu prévoir le débat pour la fin de la semaine, dans l'espoir que le projet de loi soit adopté avant le congé de Pâques. Il était jugé important que le projet de loi soit adopté avant l'expiration de l'ancienne entente.

Si je vous accorde de pouvoir présenter un amendement, pouvez-vous me promettre que vous nous permettrez de respecter le calendrier prévu, puisqu'après l'adoption du projet de loi en comité, il y a la Chambre des communes?

[*Text*]

There are only so many days left between now and then. Some of those are taken up by opposition days and things like that, as you know. We don't have a lot of flexibility with this bill. I get an indication from the government as to which things are priorities and which aren't. We try to deal with the ones that are more of a priority sooner, and some of the other ones can wait a while.

• 1745

Mr. Langdon: Of course I cannot give you any assurances with respect to the House. What I can do is give you assurances with respect to things over which I have some control, such as our activities within this committee.

We have a meeting that is set for tomorrow to review Bill C-56, so why not bring this back at the beginning of that session, deal with it, and then move to clause-by-clause consideration of Bill C-56?

The Chairman: Mr. Langdon, I would be prepared to accept that if I knew we would not have undue discussion on this tomorrow. The problem is that I also have the Liberal members to deal with, and they are different on this bill versus the other one. If you can give me some assurance that an opportunity to present your amendments and not have a... As long as we have some idea that the bill won't take us too long and we can get to the other one...out of respect for the other members, I think I would have to try to do that. I'm prepared to accept that.

Mr. Langdon: From my perspective, this is certainly something I want the chance to present an amendment on—probably. As I say, I have to do some consultation with colleagues about that, but assuming that I present an amendment, I could certainly see this being wrapped up within the first 45 minutes of tomorrow's session.

The Chairman: The clerk says we could pass a motion with regard to a time limit on this bill tomorrow. I think it's fair to say that the government members probably won't spend a lot of time speaking on it. If you feel, for example, that 30 minutes or whatever would be acceptable, I would invite somebody here to make a motion along those lines. The clerk will draft it up if we need some drafting, and then I can advise the members of the Liberal Party accordingly, so that the right one can be here and they can come a little later or whatever.

Mr. Langdon: Why don't we work, as we usually do on the committee, by agreement? Certainly for my own part, if 30 minutes is what you prefer, I could live with that. I'd prefer 45 minutes to give us a little more time but—

The Chairman: As long as the... I'm not sure we can get much farther than that today. We're approaching 6 p.m. and I presume the alternative is that you will keep talking until 6 p.m.

Mr. Langdon: I'm afraid so, Mr. Chairman.

The Chairman: With that assurance, and I'm hopeful that I won't have any problems with the Liberal Party in that regard, I will accept that and hopefully we will deal with both bills tomorrow. As I say, I'd prefer to get onto other things, like having the Governor of the Bank of Canada and some other things next week.

[*Translation*]

Il ne reste pas tellement de jours avant Pâques. Certaines journées de sessions sont réservées à l'opposition et des choses du même genre, comme vous le savez. Nous n'avons pas beaucoup de marge de manoeuvre pour ce projet de loi. Le gouvernement me fait savoir ce qui est prioritaire et ce qui l'est moins. Nous tentons d'étudier d'abord ce qui est prioritaire, et le reste doit attendre.

M. Langdon: Évidemment, je ne peux rien vous promettre pour ce qui est de la Chambre. Je peux vous donner ma parole uniquement pour ce qui relève de ma volonté, c'est-à-dire de ce qui se passe au comité.

Nous avons prévu de nous réunir demain pour examiner le projet de loi C-56, pourquoi ne pas poursuivre l'étude de celui-ci en début de séance demain, avant de passer à l'étude article par article du projet de loi C-56?

Le président: Monsieur Langdon, je suis disposé à accepter votre proposition si je suis certain qu'il n'y aura aucune prolongation indue des discussions demain. Le problème, c'est que les membres libéraux ne sont pas les mêmes pour les deux projets de loi. Si vous pouvez me promettre que vous présenterez simplement vos amendements sans... Si je peux avoir la certitude que l'adoption du projet de loi ne prendra pas trop de temps et que nous pourrons passer à l'autre... par respect pour les autres membres du comité, c'est ce qu'il faut faire. Je suis prêt à accéder à votre demande.

M. Langdon: Je voudrais certainement avoir l'occasion de présenter un amendement, ce qui n'est même pas certain. Je vous l'ai dit, je dois d'abord consulter mes collègues, mais même si j'avais un amendement à présenter, il me semble que 45 minutes suffiraient pour adopter le projet de loi.

Le président: Le greffier me dit que nous pouvons adopter une motion précisant la période qui sera consacrée au projet de loi demain. On peut dire que les députés ministériels ne feront pas de longues interventions. Si vous croyez que 30 minutes suffiraient, j'inviterais quelqu'un à présenter une motion en ce sens. Le greffier la rédigera au besoin et j'informerai les députés libéraux. Ainsi, les députés intéressés seront là et les autres pourront arriver un peu plus tard.

M. Langdon: Pourquoi ne pas faire comme d'habitude et s'entendre tout simplement sans formalité? Personnellement, si vous préférez 30 minutes, je pourrais m'en contenter. J'aimerais mieux avoir 45 minutes, mais...

Le président: Dans la mesure où... Je ne crois pas que nous puissions aller plus loin aujourd'hui. Il est presque 18 heures et si je ne vous accorde pas ce que vous voulez, vous allez sans doute parler jusqu'à 18 heures.

M. Langdon: Je le crains, monsieur le président.

Le président: Ayant votre parole, et en espérant que je n'aurai aucune difficulté avec le Parti libéral, j'accepte votre proposition et j'espère que nous pourrons adopter les deux projets de loi demain. Je vous l'ai dit, je préférerais passer à autre chose, par exemple entendre le gouverneur de la Banque du Canada et d'autres la semaine prochaine.

[*Texte*]

I don't want to be tied up with this again. I don't want to get down to the last minute and be dealing with these things and have to cancel those other meetings. It doesn't help anybody and it doesn't make my life easy, and it also causes me problems with members from the Liberal Party, and the Conservative Party for that matter.

With that undertaking, we'll try to return to complete this tomorrow.

Mr. Langdon: Good.

The Chairman: This meeting is adjourned.

[*Traduction*]

Je ne veux pas être obligé de poursuivre plus longtemps l'étude du projet de loi. Je ne veux pas être obligé d'annuler ces autres séances prévues à la dernière minute. Cela ne rend service à personne et ne facilite pas ma vie, et de plus, cela me cause des ennuis avec les députés du Parti libéral et aussi d'ailleurs du Parti conservateur.

Sur ce, nous reprendrons demain l'étude du projet de loi qui sera adopté.

M. Langdon: Très bien.

Le président: La séance est levée.

MAIL POSTE
Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid Port payé
Lettermail Poste-lettre
K1A 0S9
Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Department of Finance:

Frank Gregg, Assistant Director –Programs, Federal–Provincial Relations Division, Federal–Provincial Relations and Social Policy Branch;

Guillaume Bissonnette, Director, Federal–Provincial Relations Division, Federal–Provincial Relations and Social Policy Branch;

Gaston Jorré, General Counsel/General Director, Tax Counsel Division, Tax Policy Branch.

TÉMOINS

Du Ministère des finances:

Frank Gregg, directeur adjoint –Programmes, Division des relations fédérales–provinciales, Direction des relations fédérales–provinciales et de la politique sociale;

Guillaume Bissonnette, directeur, Division des relations fédérales–provinciales, Direction des relations fédérales–provinciales et de la politique sociale;

Gaston Jorré, avocat général/directeur général, Division du droit fiscal, Direction de la politique de l'impôt.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Government Publications

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 45

Wednesday, April 1, 1992

Chairman: Murray Dorin

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 45

Le mercredi 1er avril 1992

Président: Murray Dorin

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances

RESPECTING:

Bill C-60, An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act

Bill C-56, An Act respecting the control of government expenditures

INCLUDING:

The Tenth Report to the House

The Eleventh Report to the House

CONCERNANT:

Projet de loi C-60, Loi modifiant la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé

Projet de loi C-56, Loi instituant des plafonds pour les dépenses publiques

Y COMPRIS:

Le Dixième rapport à la Chambre

Le Onzième rapport à la Chambre

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992

STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairman: Murray Dorin

Vice-Chairmen:
Clément Couture
Diane Marleau

Members

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White—(8)

(Quorum 5)

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: Murray Dorin

Vice-présidents:
Clément Couture
Diane Marleau

Membres

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White—(8)

(Quorum 5)

La greffière du Comité

Susan Baldwin

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

REPORTS TO THE HOUSE

Thursday, April 2, 1992

The Standing Committee on Finance has the honour to present its

TENTH REPORT

In accordance with its Order of Reference from the House of Commons of Tuesday, March 24, 1992, your Committee has considered Bill C-60, An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, and has agreed to report it without amendments.

A copy of the Minutes of Proceedings and Evidence relating to this Bill (*Issues Nos. 44 and 45 which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

MURRAY DORIN,

Chairman.

RAPPORTS À LA CHAMBRE

Le jeudi 2 avril 1992

Le Comité permanent des finances a l'honneur de présenter son

DIXIÈME RAPPORT

Conformément à son ordre de renvoi de la Chambre des communes du mardi 24 mars 1992, votre Comité a étudié le projet de loi C-60, Loi modifiant la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé, et a convenu d'en faire rapport sans modifications.

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages relatifs à ce projet de loi (*fascicules n^os^ 44 et 45 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

MURRAY DORIN,

Thursday, April 2, 1992

The Standing Committee on Finance has the honour to present its

ELEVENTH REPORT

In accordance with its Order of Reference of Wednesday, February 19, 1992, your Committee has considered Bill C-56, An Act respecting the control of government expenditures, and has agreed to report it with the following amendments:

Clause 2

Strike out lines 5 to 12, at page 2, and substitute the following therefor:

"charge in respect of a net budgetary expenditure as shown in the statement of revenues and expenditures of the government for the year;"

Clause 6

Strike out line 33, at page 7, and substitute the following therefor:

"in paragraphs (*a*) to (*g*) of the definition"

Clause 8

Strike out lines 25 to 34, at page 8, and substitute the following therefor:

"8. In auditing the accounts of Canada, the Auditor General of Canada shall examine the statement referred to in subsection 6(1) and shall give an opinion, with any reservations that the Auditor General may have, as to whether the statement fairly presents information in accordance with this Act and the stated accounting policies of the government on a basis consistent with that of the preceding year."

A copy of the Minutes of Proceedings and Evidence relating to this Bill (*Issues Nos. 38, 39, 40, 41 and 45 which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

Le jeudi 2 avril 1992

Le Comité permanent des finances a l'honneur de présenter son

ONZIÈME RAPPORT

Conformément à son ordre de renvoi du mercredi 19 février 1992, votre Comité a étudié le projet de loi C-56, Loi instituant les plafonds pour les dépenses publiques, et a convenu d'en faire rapport avec les modifications suivantes :

Article 2

Retrancher les lignes 8 à 15, à la page 1, et les remplacer par ce qui suit :

«budgétaire nette pour un exercice, inscrite dans l'état des recettes et dépenses de l'État pour l'exercice.»

Article 6

Retrancher la ligne 17, à la page 7, et la remplacer par ce qui suit :

«*c*) les dépenses visées aux alinéas *a*) à *g*)»

Article 8

Retrancher les lignes 21 à 30, à la page 8, et les remplacer par ce qui suit :

«8. Dans sa vérification des comptes du Canada, le vérificateur général examine le relevé visé au paragraphe 6(1) et fait savoir si, selon lui, les renseignements y figurant sont présentés fidèlement, conformément à la présente loi et aux conventions énoncées pour la comptabilité publique et de la même manière que pour l'exercice précédent; il formule éventuellement des réserves.»

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages relatifs à ce projet de loi (*fascicules n^os^ 38, 39, 40, 41 et 45 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

MURRAY DORIN,

Chairman.

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, APRIL 1, 1992
(58)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance met at 3:40 o'clock p.m. this day, in Room 269, West Block, the Chairman, Murray Dorin, presiding.

Members of the Committee present: Clément Couture, Murray Dorin, Herb Gray, Steven Langdon, René Soetens and Greg Thompson.

Acting Member present: David Bjornson for Brian White.

Other Member present: Ron Duhamel.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Marion Wrobel, Senior Analyst. *From the Public Bills Office:* Santosh Sirpaul and Charles Bellemare, Legislative Committee Clerks. *From the Legislative Counsel Office:* Rob Walsh, General Legislative Counsel.

Witnesses: From the Department of Finance: Peter DeVries, Director, Fiscal Policy Division; Rae Tallin, Legislative Counsel, Tax Counsel Division; and Sonia Beaulieu, Legislative Counsel, Tax Counsel Division.

Pursuant to an Order of the House dated Tuesday, March 24, 1992, the Committee resumed consideration of Bill C-60, An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, March 31, 1992, No. 44*).

Clauses 1 to 9 carried severally.

The Title carried.

The Bill carried.

Ordered,—That the Chairman report the Bill to the House without amendments.

At 3:42 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 4:08 o'clock p.m., the sitting resumed.

Pursuant to an Order of the House dated Wednesday, February 19, 1992, the Committee resumed consideration of Bill C-56, An Act respecting the control of government expenditures. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Monday, March 16, 1992, Issue No. 38*).

On Clause 1

Peter DeVries, with the other witnesses, answered questions.

At 4:42 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 4:52 o'clock p.m., the sitting resumed.

Questions to the witnesses resumed.

Clause 1 was allowed to stand pursuant to Standing Order 75(1).

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 1er AVRIL 1992
(58)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances se réunit à 15 h 40, dans la salle 269 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Murray Dorin (*président*).

Membres du Comité présents: Clément Couture, Murray Dorin, Herb Gray, Steven Langdon, René Soetens et Greg Thompson.

Membre suppléant présent: David Bjornson remplace Brian White.

Autre député présent: Ron Duhamel.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Marion Wrobel, analystes principaux. *Du Bureau des projets de loi d'intérêt public:* Santosh Sirpaul et Charles Bellemare, greffiers de comités législatifs. *Du Bureau des conseillers législatifs:* Rob Walsh, conseiller législatif général.

Témoins: Du ministère des Finances: Peter DeVries, directeur, Division de la politique fiscale; Rae Tallin, conseiller législatif, Direction du droit fiscal; Sonia Beaulieu, conseillère législative, Direction du droit fiscal.

Conformément à l'ordre de renvoi de la Chambre du mardi 24 mars 1992, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-60, Loi modidiant la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé (*voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 31 mars 1992, fascicule nº 44*).

Les articles 1 à 9 sont adoptés séparément.

Le titre est adopté.

Le projet de loi est adopté.

Il est ordonné,—Que le président fasse rapport à la Chambre du projet de loi sans propositions d'amendements.

À 15 h 42, la séance est suspendue.

À 16 h 08, la séance reprend.

Conformément à l'ordre de renvoi de la Chambre du mercredi 19 février 1992, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-56, Loi instituant des plafonds pour les dépenses publiques (*voir les Procès-verbaux et témoignages du lundi 16 mars 1992, fascicule nº 38*).

Article 1

Peter DeVries ainsi que les autres témoins répondent aux questions.

À 16 h 42, la séance est suspendue.

À 16 h 52, la séance reprend.

L'audition des témoins se poursuit.

L'article 1 est reporté, suivant le paragraphe 75(1) du Règlement.

On Clause 2

René Soetens moved,—That Clause 2 be amended by striking out lines 5 to 12, at page 2, and substituting the following therefor:

"charge in respect of a net budgetary expenditure as shown in the statement of revenues and expenditures of the government for the year;"

After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to.

Steven Langdon moved,—That Clause 2 be amended

(a) by adding, immediately after line 12, at page 2, the following:

""federal–provincial revenue transfer program" means a program of revenue transfer from the government to a province or provinces pursuant to an Act of Parliament."

(b) by adding, immediately after line 38, at page 2, the following:

"(d.1) expenditures made pursuant to any federal–provincial revenue transfer program".

After debate, the question being put on the amendment, it was negatived: Yeas: 1; Nays: 3.

Clause 2, as amended, carried, on division.

On Clause 3

Steven Langdon proposed to move,—That Clause 3 be amended by adding, immediately after line 34, at page 5, the following:

"(7) The Minister shall not present a budget for a controlled fiscal year that proposes a legislated reduction in total tax revenues unless such proposed reduction is off–set by other forms of revenue increase or expenditure reduction."

RULING BY THE CHAIRMAN

This proposed amendment is beyond the scope of the bill as envisioned at Second Reading in the House as it proposes to introduce into a bill whose scope is confined to the control of government expenditures, measures to regulate revenues. (Beauchesne's Sixth Edition c.698(1)). Therefore, I must rule the amendment out of order.

Whereupon, Steven Langdon appealed the decision of the Chair.

And the question being put by the Chairman:

Shall the decision of the Chair be sustained?

Article 2

René Soetens propose,—Que l'article 2 soit modifié en remplaçant les lignes 8 à 15, à la page 1, par ce qui suit:

«budgétaire nette pour un exercice, inscrite dans l'état des recettes et dépenses de l'État pour l'exercice.»

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

Steven Langdon propose,—Que l'article 2 soit modifié

(a) en ajoutant après la ligne 37, à la page 3, ce qui suit:

««programme fédéral–provincial de transfert de revenus» programme prévoyant le transfert de fonds du gouvernement à une ou plusieurs provinces, conformément à une loi du Parlement.»

(b) en ajoutant après la ligne 10, à la page 2, par ce qui suit:

«d.1) des dépenses faites en application de tout programme fédéral–provincial de transfert de revenus.»

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est rejeté par 3 voix contre 1.

L'article 2, modifié, est adopté avec dissidence.

Article 3

Steven Langdon propose,—Que l'article 3 soit modifié en ajoutant après la ligne 27, à la page 5, ce qui suit:

«(7) Le ministre ne peut pas présenter, pour un exercice déterminé, un budget qui prévoit de réduire par voie législative l'ensemble des recettes fiscales, à moins que la réduction proposée ne soit compensée par d'autres augmentations des recettes ou réductions des dépenses.»

DÉCISION DU PRÉSIDENT

L'amendement proposé dépasse la portée du projet de loi prévu en deuxième lecture à la Chambre, dans la mesure où il propose d'inscrire dans un projet de loi, dont la portée se limite au contrôle des dépenses du gouvernement, des dispositions qui visent à réglementer les revenus (Beauchesne, sixième édition, commentaire 698.(1). Je dois donc déclarer l'amendement irrecevable.

Steven Langdon en appelle alors de la décision du président.

Le président met aux voix la question suivante:

La décision de la présidence est–elle confirmée?

The Committee divided and the names being called for, they were taken down as follows:

YEAS

David Bjornson Greg Thompson—(3);
René Soetens

NAYS

Steven Langdon Diane Marleau—(2).

The Chairman stated that the decision had been sustained.

And the question being put on Clause 3, it was carried on the following division:

YEAS

David Bjornson Greg Thompson—(3);
René Soetens

NAYS

Steven Langdon Diane Marleau—(2).

Clauses 4 and 5 carried severally, on division.

On Clause 6

Greg Thompson moved,—That Clause 6 be amended by striking out line 33, at page 7, and substituting the following therefor:

"in paragraphs (a) to (g) of the definition"

After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to, on division.

Clause 6, as amended, carried, on division.

Clause 7 carried, on division.

On Clause 8

David Bjornson moved,—That Clause 8 be amended by striking out lines 25 to 34 on page 8 and substituting the following therefor:

"8. In auditing the accounts of Canada, the Auditor General of Canada shall examine the statement referred to in subsection 6(1) and shall give an opinion, with any reservations that the Auditor General may have, as to whether the statement fairly presents information in accordance with this Act and the stated accounting policies of the government on a basis consistent with that of the preceding year."

After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to, on division.

Clause 8, as amended, carried.

Clauses 9 to 11 carried severally, on division.

Clause 1 carried, on division.

The Title carried, on division.

The Bill, as amended, carried, on division.

Le vote, par appel nominal, donne le résultat suivant:

POUR

David Bjornson Greg Thompson—(3);
René Soetens

CONTRE

Steven Langdon Diane Marleau—(2).

Le président déclare sa décision confirmée.

L'article 3, mis aux voix, est adopté suivant ce résultat:

POUR

David Bjornson Greg Thompson—(3);
René Soetens

CONTRE

Steven Langdon Diane Marleau—(2).

Les articles 4 et 5 sont adoptés séparément, avec dissidence.

Article 6

Greg Thompson propose,—Que l'article 6 soit modifié en remplaçant la ligne 17, à la page 7, par ce qui suit:

«c) les dépenses visées aux alinéas a) à g)»

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

L'article 6, modifié, est adopté avec dissidence.

L'article 7 est adopté, avec dissidence.

Article 8

David Bjorson propose,—Que l'article 8 soit modifié en remplaçant les lignes 21 à 30, à la page 8, par ce qui suit:

«8. Dans sa vérification des comptes du Canada, le vérificateur général examine le relevé visé au paragraphe 6(1) et fait savoir si, selon lui, les renseignements y figurant sont présentés fidèlement, conformément à la présente loi et aux conventions énoncées pour la comptabilité publique et de la même manière que pour l'exercice précédent; il formule éventuellement des réserves.»

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté, avec dissidence.

L'article 8, modifié, est adopté.

Les articles 9 à 11 sont adoptés séparément, avec dissidence.

L'article 1 est adopté, avec dissidence.

Le titre est adopté, avec dissidence.

Le projet de loi, modifié, est adopté, avec dissidence.

Ordered,—That the Chairman report the Bill, as amended, to the House.

At 5:58 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

Il est ordonné,—Que le président fasse rapport à la Chambre du projet de loi modifié.

À 17 h 58, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité

Susan Baldwin

[*Texte*]

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

Wednesday, April 1, 1992

• 1537

The Chairman: I call this meeting to order. We have a quorum, so I will call the officials. We're doing Bill C-60.

I have no idea what's happening here. There had been an agreement to complete this bill yesterday, and both opposition parties advised me that they had no amendments. However, as everybody knows, Mr. Langdon came yesterday instead of the person who was supposed to come, and he changed his mind.

I'm going to proceed with this bill. We have an amendment to clause 5, but the mover isn't here. If we get to clause 5 and he's not here to move it, I guess it won't be moved.

Mr. Duhamel (St. Boniface): On a point of order. I want to understand what's happening here. I take it that there was to be one amendment. Is that correct?

The Chairman: Yesterday he asked for time to prepare an amendment. He agreed that he would come today at 3.30 p.m. and he agreed to limit himself to 30 minutes, and then we'd move on to Bill C-56.

Mr. Duhamel: Okay. The document you have referred to, is that from him?

The Chairman: That's from him, but he is not here.

Mr. Duhamel: And it contains one amendment.

The Chairman: Yes, it contains one amendment.

Mr. Duhamel: I take it that the clock has started ticking.

The Chairman: The clock has started because it is 3.30 p.m. It is past the time we were going to start. It may be that he has decided not to put his amendment, without his being here I don't know. I'm going to proceed.

• 1540

Clauses 1 to 9 inclusive agreed to

The Chairman: Shall the title carry?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Shall the bill carry?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Shall I report the bill to the House?

[*Traduction*]

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

Le mercredi 1er avril 1992

Le président: La séance est ouverte. Comme nous avons le quorum, je vais demander aux représentants du ministère de s'approcher. Nous en sommes au projet de loi C-60.

Je ne sais vraiment pas où nous en sommes; nous nous étions mis d'accord pour terminer l'étude de ce projet de loi hier et les deux partis d'opposition m'avaient assuré qu'il n'y aurait pas d'amendements. Toutefois, comme vous le savez tous, M. Langdon a assisté à la séance d'hier en remplacement d'une autre personne et, dans l'intervalle, il a changé d'avis.

Nous allons donc poursuivre notre étude. Nous avons un amendement à l'article 5, mais son auteur n'est pas là. J'imagine que s'il n'est pas arrivé au moment où nous mettrons l'article 5 aux voix, l'amendement ne sera pas présenté.

M. Duhamel (Saint-Boniface): J'invoque le Règlement. Je veux être certain de bien comprendre ce qui se passe. J'avais compris qu'il y aurait un amendement, c'est bien ça?

Le président: Hier, M. Langdon a demandé qu'on lui laisse un peu de temps pour préparer un amendement. Il a convenu de venir ici à 15h30 aujourd'hui et de se contenter de 30 minutes après quoi nous devions passer à l'étude du projet de loi C-56.

M. Duhamel: D'accord. Ce document auquel vous avez fait allusion, c'est de lui?

Le président: C'est de lui, mais il n'est pas là.

M. Duhamel: Il contient un amendement.

Le président: Oui, il contient un amendement.

M. Duhamel: J'imagine que l'heure a commencé à tourner.

Le président: L'heure a commencé à tourner puisqu'il est passé 15h30. Nous aurions déjà dû commencer. Il a peut-être décidé de ne pas présenter son amendement, mais comme il n'est pas là, je n'en sais rien. Nous allons donc commencer.

Les articles 1 à 9 inclusivement sont adoptés

Le président: Le titre est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Le projet de loi est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Dois-je renvoyer le projet de loi à la Chambre?

[*Text*]

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: The meeting is suspended until 4 p.m., when we will recommence with Bill C-56.

• 1542

• 1607

The Chairman: I recommence the meeting. We move on to the next part of the agenda. At the outset I will say that I am sorry, Mr. Langdon, that we got some wires crossed here.

First of all, there were wires crossed yesterday. I was under the impression that the bill was going to be completed yesterday. Today I was told that people were going to be talking to you about this bill to explain the sense of urgency behind it. I was told that this morning at caucus; that was that.

I'd made sure and arranged with the Liberals that they would understand what the situation was. I advised both Mr. Gray and Diane Marleau. She sent in her stead Ron Duhamel, and said she would be coming along at about 4 p.m. for the second bill.

Mr. Gray was anxious to leave. After about 10 minutes I proceeded. I suppose perhaps that was out of order, but it seemed to me that it was the thing to do at the time. I'd received no word on any reason why not to.

So I'm sympathetic to the fact that you should have had an opportunity to move your motion. I mean, we were here waiting to receive it, and I dare say probably to defeat it. Although I can't anticipate what members were going to do, I have a pretty good idea.

I would just suggest that you still have an opportunity to put your other motion. I express my apologies for any difficulty I've caused you. It wasn't intended to cause you great difficulty, but I also had members who were somewhat impatient.

Mr. Langdon (Essex—Windsor): Since you've raised the point, Mr. Chairman, let me put on the record the fact that a meeting was taking place with the deputy House leader of your party at that time to discuss whether there was some way to facilitate relatively rapid passage of this legislation through the House of Commons as a consequence of the urgency that exists for some provinces.

I regret very much that we did not stick to what I considered to be the agreement yesterday, that there would be a chance for me to move my amendment, of which I had given written notice to the clerk. I regret very much that we didn't stick to what I saw as the commitment to set aside a 30-minute to 45-minute period to talk about Bill C-60. Having rushed over here from a meeting with your deputy House leader to carry on this discussion, and anticipating a message from your deputy House leader that might facilitate passage of this through the House, it was a great surprise to arrive and discover that you had completed clause-by-clause consideration.

[*Translation*]

Des voix: D'accord.

Le président: La séance est levée jusqu'à 16 heures; nous passerons alors au projet de loi C-56.

Le président: Nous reprenons la séance et nous passons au point suivant de notre ordre du jour. Pour commencer, monsieur Langdon, je suis désolé si nous ne nous étions pas bien compris.

Pour commencer, il y a eu un malentendu hier. J'avais eu l'impression que le projet de loi devait être adopté dès hier. On m'avait dit que certaines personnes devaient vous parler aujourd'hui pour vous expliquer à quel point il était urgent d'adopter ce projet de loi. C'est ce qu'on m'a dit ce matin au caucus.

J'ai pris contact avec les Libéraux pour m'assurer qu'ils comprenaient bien la situation. J'ai prévenu à la fois M. Gray et Diane Marleau. Elle s'est fait remplacer par Ron Duhamel, et m'a dit qu'elle arriverait vers 16 heures pour le deuxième projet de loi.

M. Gray était pressé de partir. Au bout d'une dizaine de minutes, j'ai décidé de commencer. C'était peut-être une erreur, mais à ce moment-là, il m'a semblé que c'était la meilleure chose à faire. Personne ne m'a donné de raison de procéder autrement.

Je sais bien que vous auriez dû pouvoir présenter votre motion, et nous étions ici, prêts à la recevoir, et probablement à la rejeter, si je peux me permettre d'ajouter cette observation. Je ne pourrais pas jurer des intentions des députés, mais c'est probablement ce qu'ils auraient fait.

Cela dit, vous pouvez toujours présenter votre autre motion. Je vous présente mes excuses si je vous ai causé des problèmes. Ce n'était pas mon intention, mais il y avait ici des députés qui étaient un peu impatients.

M. Langdon (Essex—Windsor): Puisque vous avez soulevé la question, monsieur le président, je tiens à préciser qu'à ce moment-là il y avait une réunion avec le leader suppléant de votre parti à la Chambre pour essayer de faciliter l'adoption relativement facile de ce projet de loi puisque dans certaines provinces la situation est assez urgente.

Je regrette infiniment que nous ne nous en soyons pas tenus à ce qui avait été convenu hier, c'est-à-dire que je devais avoir la possibilité de présenter mon amendement, comme je l'avais confirmé à la greffière par écrit. Il m'avait semblé que vous vous étiez engagé à réserver de 30 à 45 minutes pour discuter du projet de loi C-60 et je regrette beaucoup que cela n'ait pas été fait. En sortant de cette réunion avec votre leader suppléant à la Chambre—une réunion portant sur l'adoption rapide de ce projet de loi—j'ai eu la grande surprise d'arriver ici et de m'apercevoir que vous aviez terminé l'étude article par article.

[*Texte*]

• 1610

The Chairman: It was a very short bill. When I started I said we would go ahead until we got to clause 5 and hope he gets here by then.

Mr. Langdon: But I was here 10 minutes after the meeting was due to start.

The Chairman: I started exactly 10 minutes late. I looked up—

Mr. Langdon: If that is the case, you must have done it within about a minute.

The Chairman: It probably took us 30 seconds to pass the bill.

Mr. Langdon: As I say, what could not be worked out—

The Chairman: You could find out from the record, but it probably wasn't more than 30 seconds.

Mr. Langdon: As I say, I regret what I took to be a fairly clear understanding from yesterday. There will be a great deal more to consider within the House in relation to Bill C-60, and I am sure we will revisit the events of the committee as well as the events of our discussion with officials. I look forward to that, Mr. Chairman.

The Chairman: Okay, thank you.

I would invite the Department of Finance officials to introduce themselves and to give any comment they may have with regard to the bill.

Mr. Peter DeVries (Director, Fiscal Policy Division, Department of Finance): Mr. Chairman, I have with me today Ray Tallin and Sonia Beaulieu, both from legal counsel.

We have already made a number of remarks before this committee, so we have no further comments to make at this time.

Mr. Langdon: In the original material that dealt with this legislation, were there indications that much of the thinking of the department had been influenced by the budget control-of-spending approach in the United States? Could the officials indicate which parts of the approach taken in the legislation were especially influenced by the U.S. legislation?

Mr. DeVries: Mr. Langdon, if you check the background material we submitted when we presented this bill to the committee back in July, what we basically did was to do a comparison between the legislation the government was proposing and the legislation that had been in effect in the United States—the Gramm-Rudman-Hollings bill, as well as the new Budget Enforcement Act.

We did not say that we did a comparison with respect to what we were doing and what the United States was doing. What we tried to do was to ensure that the shortcomings in the U.S. bill were not reflected in our bill. As far as which issues we took from the U.S. bill, we basically started from scratch and then compared it to the U.S. bill to ensure that our bill would be tighter than theirs.

[*Traduction*]

Le président: Le projet de loi était très court. J'ai donc décidé que nous commencerions en espérant que vous seriez arrivé avant que nous n'en soyons à l'article 5.

M. Langdon: Je suis arrivé 10 minutes après l'heure à laquelle la séance devait commencer.

Le président: J'ai commencé avec exactement 10 minutes de retard. J'ai regardé...

M. Langdon: Si c'est le cas, vous avez dû terminer l'étude en moins d'une minute.

Le président: Ça nous a probablement pris 30 secondes.

M. Langdon: Comme je l'ai dit, les points sur lesquels nous ne pouvions pas nous mettre d'accord...

Le président: Vous pourriez vérifier dans le procès-verbal, mais ça n'a probablement pas pris plus de 30 secondes.

M. Langdon: Comme je l'ai déjà dit, je regrette qu'on n'ait pas respecté une décision qui m'avait semblé assez claire hier. La Chambre est loin d'en avoir terminé avec le projet de loi C-60 et je suis certain que nous aurons l'occasion de revenir sur ce qui s'est passé au comité et également sur vos discussions avec les fonctionnaires. Je suis impatient d'en être là, monsieur le président.

Le président: D'accord, merci.

Maintenant, j'invite les représentants du ministère des Finances à se présenter et à formuler des observations au sujet du projet de loi.

M. Peter DeVries (directeur, Division de la politique fiscale, ministère des Finances): Monsieur le président, je suis accompagné aujourd'hui de Ray Tallin et de Sonia Beaulieu, tous deux conseillers juridiques.

Nous avons déjà fait part à ce comité d'un certain nombre d'observations et, pour l'instant, nous n'avons rien à ajouter.

M. Langdon: Pouvait-on déduire de la documentation qui accompagnait ce projet que le ministère avait été passablement influencé par le système de contrôle des dépenses budgétaires qui existe aux États-Unis? Pouvez-vous nous dire quels éléments du projet de loi ont été particulièrement influencés par la législation américaine?

M. DeVries: Monsieur Langdon, si vous consultez la documentation que nous avons soumise quand nous avons déposé ce projet de loi au comité en juillet dernier, vous y trouverez une comparaison entre le projet de loi présenté par le gouvernement et la loi qui est en vigueur aux États-Unis, le bill Gramm-Rudman-Hollings, ainsi que la nouvelle loi sur l'exécution du budget (Budget Enforcement Act).

Nous n'avons jamais prétendu faire une comparaison entre ce que nous faisions et ce qui se faisait aux États-Unis. Par contre, nous avons essayé d'éviter dans notre projet de loi certaines erreurs qui avaient été commises dans le bill américain. Quant à savoir quels sont les éléments du bill américain dont nous nous sommes inspirés, nous sommes en réalité partis de rien et c'est seulement après avoir élaboré notre projet de loi que nous l'avons comparé à leur législation pour nous assurer que le nôtre était plus solide.

[*Text*]

Mr. Langdon: So your goal was to make it tighter than the U.S. legislation?

Mr. DeVries: Our bill was to ensure that program spending—the intent of the government was to control program spending—would be controlled as tightly as possible.

• 1615

Mr. Langdon: Why did you choose program spending specifically?

Mr. DeVries: The control of program spending—I think we have been through this a number of times, both in our opening remarks and questions on which we have responded to you in the past—was because the government believed it was program spending that was, in large part, the result of the debt and deficit problem we have today, and wanted to ensure that a structure was put in place that would control the growth in program spending over the next five years.

Mr. Langdon: I am sorry, I think you said it was the result of the debt?

Mr. DeVries: Our analyses, which we have gone through with you on a number of occasions, indicate that it was the rapid growth in program spending in the 1970s and early 1980s that is primarily responsible for the debt and deficit problem we have today.

Mr. Langdon: Okay. That is a different position from the one you enunciated previously. I wonder if you could tell me why you felt that was the case.

Mr. DeVries: I think if you go back and look at the record, Mr. Langdon. . .there was a large imbalance that was created over the 1970s and early 1980s between program spending and revenues.

Mr. Langdon: How was that created?

Mr. DeVries: The imbalance was created, according to our analysis, because of the very rapid increase in program spending, in some cases through the introduction of new programs, in other cases because of the impact of the 1981-82 recession, and it was that imbalance between program spending and revenues that had to be addressed, had to be attacked, and that is the policy, or the agenda, the government has laid out to control the growth in program spending.

Mr. Langdon: Now, in fact, as we have talked about previously, the studies that were undertaken under Statistics Canada auspices indicated a contrary view. I wonder which particular programs, in the view of the department, represented areas of particularly notable program expansion or increased program spending.

Mr. DeVries: When you take a look at the breakdown of program spending over that time period, the largest growths were in the operations of government and in subsidies and other transfers.

Mr. Langdon: Subsidies and other transfers to whom?

[*Translation*]

M. Langdon: Autrement dit, vous vouliez une loi plus stricte que la législation américaine?

M. DeVries: Nous voulions nous assurer que les dépenses de programmes—car c'était l'intention du gouvernement: contrôler les dépenses de programmes—seraient contrôlées le plus strictement possible.

M. Langdon: Pourquoi avez-vous choisi précisément les dépenses de programmes?

M. DeVries: On l'a déjà expliqué à plusieurs reprises, tout à l'heure dans notre allocution préliminaire et aussi en réponse à vos questions dans le passé. Si nous avons choisi de contrôler les dépenses de programmes, c'est que le gouvernement estimait que les dépenses de programmes résultaient en grande partie du problème de l'endettement et du déficit que nous avons maintenant. En conséquence, il voulait s'assurer de mettre en place une structure qui permettrait de contrôler la croissance des dépenses de programmes au cours des cinq prochaines années.

M. Langdon: Excusez-moi, il me semble vous avoir entendu dire que c'était le résultat de la dette.

M. DeVries: Nos analyses, que nous avons passé en revue avec vous à maintes reprises, font voir que c'est la croissance rapide des dépenses de programmes au cours des années 70 et au début des années 80 qui est la principale cause du problème d'endettement et de déficit que nous avons aujourd'hui.

M. Langdon: Bon. Ce n'est pas ce que vous aviez dit la première fois. Comment en êtes-vous arrivés à cette conclusion?

M. DeVries: Si vous consultez les livres, monsieur Langdon, je crois que vous constaterez qu'au cours des années 70 et au début des années 80, un important déséquilibre a été créé entre les dépenses de programmes et les recettes.

M. Langdon: Comment ce déséquilibre a-t-il été créé?

M. DeVries: D'après notre analyse, ce déséquilibre est attribuable à la croissance très rapide des dépenses de programmes, que ce soit par la création de nouveaux programmes, ou à cause des conséquences de la récession de 1981-1982. C'est cet écart entre les dépenses de programmes et les recettes qu'il fallait combler. Il fallait s'y attaquer et le gouvernement a donc décidé de contrôler la croissance des dépenses de programmes.

M. Langdon: Comme on l'a déjà dit, les études effectuées sous les auspices de Statistique Canada démontrent le contraire. Je me demande quels programmes précis, de l'avis des spécialistes du ministère, ont connu une expansion notable ou une augmentation remarquable des dépenses.

M. DeVries: Si vous examinez la liste des programmes au cours de la période en cause, vous verrez que la croissance la plus marquée a été enregistrée dans les dépenses de fonctionnement du gouvernement et dans les subventions et autres transferts.

M. Langdon: Subventions et autres transferts à qui?

[*Texte*]

Mr. DeVries: These would be to business. Primarily, these are the subsidies that would be paid out to, in the case of energy subsidies, regional development subsidies—subsidies in those types of areas.

Mr. Langdon: Now do these various subsidies, particularly in the energy area, exist at the moment?

Mr. DeVries: They have largely been eliminated.

Mr. Langdon: What about the regional development ones?

Mr. DeVries: The regional development ones have been replaced in many cases by new types of subsidies. They are about at the same level as what they were in 1984–85, which then would imply a decline in real terms.

Mr. Langdon: And how does that compare to where they were in the early part of the 1980s and in the mid-1970s, from which you started your analysis a few minutes ago?

Mr. DeVries: I don't have exact figures, but there was a very rapid growth over that time period.

Mr. Langdon: To 1984?

Mr. DeVries: To 1984–85.

Mr. Langdon: So that despite the fact that the industrial and regional development program, for instance, has been eliminated, despite the fact that PIP grants have been eliminated. . .I guess we were talking seperately about the energy issue.

Mr. DeVries: As I said, the energy subsidies, for the most part, have been eliminated.

Mr. Langdon: So despite the fact that IRDP has been eliminated, nevertheless you see program spending on regional development being significantly greater now than back in the 1970s.

Mr. DeVries: What has happened is that the government has established three regional agencies to which they have directed many of the funds that previously were directed directly to industries. So the three regional agencies have now been set up, which largely replace some of those programs you mentioned earlier.

Mr. Langdon: Do they, in fact, replace them in terms of the amount of money?

• 1620

Mr. DeVries: That I am not 100% sure of.

Mr. Langdon: Why not?

Mr. DeVries: I don't have the figures here with me, sir.

Mr. Langdon: Why not?

Mr. DeVries: I did not think we were going to get into this type of debate again, because we have had this debate on a number of occasions before.

Mr. Langdon: It is not a debate. It is a series of questions that are designed to help us understand why it is that you have taken a particular approach in the bill that you have taken. Do you not think you should have that information here?

[*Traduction*]

M. DeVries: Aux entreprises. Il s'agit essentiellement de subventions versées dans le secteur de l'énergie, ou encore de subventions au développement régional, enfin ce genre de programmes.

M. Langdon: Ces diverses subventions, notamment dans le secteur de l'énergie, existent-elles aujourd'hui?

M. DeVries: La plupart ont été supprimées.

M. Langdon: Et le développement régional?

M. DeVries: Les subventions au titre du développement régional ont été remplacées dans bien des cas par de nouveaux genres de subventions. Les montants sont à peu près les mêmes qu'en 1984–1985, c'est-à-dire qu'ils ont baissé en chiffres réels.

M. Langdon: Et comment les subventions actuelles se comparent-elles à celles qui étaient versées au début des années 80 et au milieu des années 70, période pour laquelle vous avez commencé votre analyse il y a quelques instants?

M. DeVries: Je n'ai pas les chiffres précis, mais il y a eu une croissance très rapide au cours de cette période.

M. Langdon: Jusqu'en 1984?

M. DeVries: Jusqu'en 1984–1985.

M. Langdon: En dépit du fait qu'on a supprimé le Programme de développement industriel et régional, par exemple, en dépit du fait qu'on a supprimé également les subventions du PESP. Je suppose qu'on pourrait parler du secteur énergétique séparément.

M. DeVries: Je le répète, la plupart des subventions dans le secteur énergétique ont été éliminées.

M. Langdon: Donc, en dépit de la suppression du PDIR, les dépenses de programmes au titre du développement régional sont nettement plus élevées aujourd'hui qu'elles ne l'étaient dans les années 70.

M. DeVries: Voici ce qui s'est passé. Le gouvernement a créé trois agences régionales auxquelles on a attribué une grande partie des fonds qui étaient auparavant canalisés directement vers les entreprises. Ces trois agences régionales remplacent en grande partie les programmes que vous avez cités.

M. Langdon: Les remplacent-elles réellement? Je veux dire, les montants versés sont-ils équivalents?

M. DeVries: Je n'en suis pas absolument certain.

M. Langdon: Comment cela?

M. DeVries: Je n'ai pas les chiffres en main.

M. Langdon: Pourquoi pas?

M. DeVries: Je ne pensais pas que nous allions nous lancer de nouveau dans ce débat, puisque nous en avons déjà discuté à plusieurs reprises.

M. Langdon: Ce n'est pas un débat. C'est une série de questions visant à nous aider à comprendre pourquoi vous avez adopté une certaine méthode et pas une autre dans l'élaboration de ce projet de loi. Ne croyez-vous pas que vous devriez avoir ces renseignements sous la main?

[*Text*]

Mr. DeVries: That is a lot of information for me to be carrying around. If I had known that this is the type of debate we would be getting into, I would have made sure that I had that information. There is some information in the budget with respect to program spending between 1984–85 and 1991–92, and the patterns and the growth of the various components. However, I don't have that going back in time with me.

Mr. Langdon: Yet you have made statements with respect to the patterns of growth that have taken us back to the mid-1970. You are saying that you don't have the details with you to back that up.

Mr. DeVries: I do not have the details or the exact numbers to back that up, but the broad analysis that I outlined to you, I believe, is correct.

Mr. Langdon: That's interesting. I must say that it is a little bit distressing that the officials who are here to deal with the legislation don't have pieces of information that would seem to be fairly crucial to both the legislation itself and some of the potential amendments that are associated with the legislation.

Mr. Soetens (Ontario): Do you have with you what the revenue was in 1984 and what the program expenditures were?

Mr. DeVries: I have the program spending numbers for 1984. I do not have the revenue numbers for 1984. Program spending in 1984 was $87.1 billion and in 1991-92 it is estimated at $114 billion, which is an increase of $27 billion, or 3.9% on an annual average basis.

Mr. Soetens: Would you care to give me an estimate of what you think the revenue was in 1984?

Mr. DeVries: I may be able to calculate that. Revenues would have been about $71 billion in 1984–85 and they are forecast in 1991–92 to be $124.1 billion.

Mr. Langdon: What's the percentage rate of increase with respect to expenditures on a year-by-year basis from 1975 to 1991?

Mr. DeVries: There again, I don't have the exact numbers. I know that for the 15 years before 1984–85 it was 13.8% on an annual average basis. Since 1984–85 it has been growing at 3.9% on an annual average basis.

Mr. Langdon: Why do you relate everything to 1984–85?

Mr. DeVries: Basically it is that the agenda the government put in to control spending and bring the deficit under control started after 1984–85.

Mr. Langdon: Do you think there was no effort to control spending prior to that?

• 1625

Mr. DeVries: All I'm saying, Mr. Langdon, is that program spending, prior to that point in time, grew by 13.8% on an annual average basis in the 15 years prior to that.

[*Translation*]

M. DeVries: Cela fait beaucoup de documents à transporter. Si j'avais su que nous nous lancerions dans ce genre de débat, j'aurais apporté tous les documents voulus. On peut trouver dans les documents budgétaires des renseignements sur les dépenses de programmes entre 1984–1985 et 1991–1992, et sur la tendance et la croissance des diverses composantes. Je n'ai toutefois pas ici même les documents qui me permettraient de remonter plus loin.

M. Langdon: Vous avez pourtant fait des affirmations sur l'évolution de la croissance à partir du milieu des années 70. Vous dites que vous n'avez pas la documentation qui vous permettrait d'étayer ces affirmations.

M. DeVries: Je n'ai pas les documents qui me permettraient de vous fournir des chiffres précis, mais je suis convaincu de la justesse de l'analyse générale que je vous ai faite.

M. Langdon: Voilà qui est intéressant. Je dois dire que c'est quelque peu pénible d'avoir affaire à des fonctionnaires qui sont chargés de nous expliquer le projet de loi et qui ne disposent pas des éléments d'information qui me semblent assez essentiels relativement au projet de loi lui-même et à certains amendements éventuels.

M. Soetens (Ontario): Pouvez-vous nous dire à combien s'élevaient en 1984 les revenus et les dépenses de programmes?

M. DeVries: J'ai ici les chiffres sur les dépenses de programmes pour 1984. Je n'ai pas les chiffres de revenu pour cette même année. En 1984, les dépenses de programmes s'élevaient à 87,1 milliards de dollars. En 1991–1992, ces mêmes dépenses devraient atteindre 114 milliards de dollars, soit une augmentation de 27 milliards, ou encore une hausse annuelle moyenne de 3,9 p. 100.

M. Soetens: Pourriez-vous me dire à combien s'élevaient approximativement les revenus en 1984?

M. DeVries: Je pourrais peut-être le calculer. Les revenus devaient être d'environ 71 milliards en 1984–1985 et on prévoit pour 1991–1992 des recettes de 124,1 milliards.

M. Langdon: Quel est le taux annuel d'augmentation des dépenses pour la période allant de 1975 à 1991?

M. DeVries: Là encore, je n'ai pas les chiffres exacts. Je sais que pour les 15 années précédant 1984–1985, l'augmentation annuelle moyenne était de 13,8 p. 100. Depuis 1984–1985, les dépenses ont augmenté en moyenne de 3,9 p. 100 par année.

M. Langdon: Pourquoi vous reportez-vous toujours à 1984–1985?

M. DeVries: Parce que c'est après 1984–1985 que le gouvernement a lancé son programme en vue de contrôler les dépenses et le déficit.

M. Langdon: Croyez-vous que l'on ne faisait aucun effort auparavant pour contrôler les dépenses?

M. DeVries: Tout ce que je dis, monsieur Langdon, c'est qu'avant cette date, les dépenses de programmes ont augmenté en moyenne de 13,8 p. 100 par année au cours des 15 années précédentes.

[*Texte*]

Mr. Langdon: Consistently? Or were there differences?

Mr. DeVries: There are differences in certain years because there were certain changes made between the structure of spending and revenues. You will recall that in 1976, 1977, and again I think in 1978, there was some program spending that was transferred. There was a shift in the funding of certain types of programs during that time period.

The family allowance benefit at that time was reduced quite substantially and replaced by a child tax credit. The overall impact, if I'm not mistaken, was roughly the same, but there was a shift between spending and revenues, so you saw a slowdown in the rate of growth and spending as well as a slowdown in the rate of growth of revenues.

There was also, during that time period, revisions to the Established Programs Financing Arrangements whereby the additional tax points were transferred to the provinces, which then in turn resulted in lower cash transfers being required because that was being made up through higher value of tax points.

Mr. Langdon: You've mentioned this transfer that took place in the latter part of the 1970s by which family allowances were reduced and tax credits were increased, and you said it amounted to the same thing. In what sense did it amount to the same thing?

Mr. DeVries: As far as the overall value of the program—for the individual recipients? If I'm not mistaken, there was an increase in the overall child benefit program at that time, but with the value of the monthly family allowance cheque being decreased and there being an increase in the value or the introduction of the child tax credit. . .

I'm not quite sure how that all worked out, in the sense whether it resulted in a higher deficit than there otherwise would have been. But it did result in a change in the structure of spending and revenues whereby revenues were decreased because of the pay-out of the child tax credit, which was netted against personal income tax otherwise payable. And program spending was decreased because the value of the monthly cheque was reduced.

Mr. Langdon: But as you suggested, the criterion really to judge what was taking place was what was happening to the deficit. Is that right?

Mr. DeVries: What I said is I'm not quite sure whether the net result was neutral on the deficit or whether the deficit would have gone up. I'm not quite sure.

Mr. Langdon: Does that matter?

Mr. DeVries: Does it matter? That all depends on the fiscal policy stance of the government at that time—what it wants to do at that time.

Mr. Langdon: This piece of legislation and your explanation for this piece of legislation suggest that the increase in the deficit—and the national debt that's associated with it—is something that is of some importance, is it not?

[*Traduction*]

M. Langdon: Cette augmentation était-elle constante ou bien y a-t-il eu des fluctuations?

M. DeVries: Il y a eu certaines fluctuations parce que l'on a apporté certains changements à la structure des dépenses et des revenus. Vous vous rappellerez qu'en 1976, 1977 et de nouveau je crois en 1978, on a transféré certaines dépenses de programmes. Pendant cette période, il y a eu transfert du financement de certains genres de programmes.

À cette époque, les allocations familiales ont été diminuées considérablement et remplacées par un crédit d'impôt pour enfants. Sauf erreur, le coût total n'a pas changé, mais le programme a été imputé en partie aux revenus plutôt qu'aux dépenses, de sorte que l'on a constaté un ralentissement du taux de croissance des dépenses ainsi qu'un ralentissement du taux de croissance des revenus.

Pendant cette période, on a également apporté des modifications aux accords sur le financement des programmes établis en vue de transférer aux provinces des points d'impôt additionnels, ce qui a réduit d'autant le montant des transferts puisque les points d'impôt additionnels permettaient aux provinces d'empocher la différence.

M. Langdon: Vous avez mentionné un transfert qui a eu lieu à la fin des années 70, en vertu duquel on a réduit les allocations familiales et augmenté en contre partie les crédits d'impôt et vous avez dit que le résultat net était le même. Que voulez-vous dire par là?

M. DeVries: Vous parlez de la valeur nette du programme pour les bénéficiaires? Si je ne me trompe pas, on a augmenté de façon globale les prestations au titre des enfants à cette époque, mais en réduisant le montant du chèque mensuel d'allocations familiales et en augmentant d'autre part ou en introduisant plutôt le crédit d'impôt pour enfants. . .

Je ne sais trop quel a été le résultat net de tout cela. J'ignore par exemple si cela a contribué à augmenter le déficit. Mais, chose certaine, il en est résulté un changement dans la structure des dépenses et des revenus, c'est-à-dire que les recettes ont diminué suite à l'introduction du crédit d'impôt pour enfants, qui était applicable au montant d'impôt sur le revenu à payer. Et les dépenses de programmes ont diminué puisque le montant du chèque mensuel a été réduit.

M. Langdon: Mais comme vous l'avez laissé entendre, le critère à retenir pour porter un jugement sur ce changement, c'est le résultat net pour le déficit, n'est-ce pas?

M. DeVries: Ce que j'ai dit, c'est que je ne sais pas avec certitude si le résultat net a été neutre sur le plan du déficit ou bien si le déficit a augmenté en conséquence. Je n'en suis pas certain.

M. Langdon: Cela a-t-il une importance?

M. DeVries: Cela dépend de la politique budgétaire du gouvernement à l'époque, de ce qu'il entendait faire à ce moment-là.

M. Langdon: Il ressort de ce projet de loi et des explications que vous nous avez données à ce sujet que l'augmentation du déficit et de la dette nationale qui en découle a une certaine importance, n'est-ce pas?

[*Text*]

Mr. DeVries: To this government, the debt and deficit are important. At another time, another place, especially back in the 1970s, maybe that wasn't the case.

Mr. Langdon: Well surely you know. Was it the case or was it not the case?

Mr. DeVries: I can't speak for the government at that time, Mr. Langdon. The deficit did increase over that time, though.

Mr. Langdon: So we had an increase in the deficit at the same time as we had what you suggested showed up as a slowing down in the increase of expenditure because of this shift that took place: from expenditures in the form of family allowances to tax benefits in the form of tax credits.

Mr. DeVries: There was that time period during the mid-1970s whereby the rate of growth in program spending did slow down. The rate of growth in budgetary revenues also slowed down. The net impact of these was still an increase in the deficit over that time period. Shortly after that transition was over, there again was a very rapid increase in program spending, such that by the time you got into—

• 1630

Mr. Langdon: It is not that I would like to focus on for the moment. I will come back to that.

My concern here is the example you have given us points precisely to the problem this committee unanimously recognized in its report to the House on this proposed piece of legislation when it first came to us, and that is that you can shift from what are technically classed as expenditures to what are instead tax benefits or tax expenditures. You can, in fact, increase the deficit by doing so, and yet you decrease the rate of expenditure. Surely in doing that you have not succeeded in doing anything with respect to the fiscal stance of the government, you have just used a different mechanism to transfer resources. Isn't that the case?

Mr. DeVries: What has happened in a case like the example you have just referred to, the deficit is unaffected, so the fiscal stance has not been altered at all.

Mr. Langdon: You suggested, in fact, that the deficit increased.

Mr. DeVries: No. I am just referring back to your example, Mr. Langdon, where you—

Mr. Langdon: No, no, I was still talking about the example we have been discussing.

Mr. DeVries: I would have to go back to take a look at the specifics. What I do know happened over that time period was a change in funding, as you mentioned, between program spending and budgetary revenues. Whether that change in itself resulted in a higher deficit, I do not know. But when you take a look—

Mr. Langdon: You suggested it did.

[*Translation*]

M. DeVries: Pour le gouvernement actuel, la dette et le déficit sont importants. À une autre époque, surtout dans les années 70, ce n'était peut-être pas le cas.

M. Langdon: Vous le savez sûrement. Était-ce le cas oui ou non?

M. DeVries: Je ne peux pas parler au nom du gouvernement qui était en place à cette époque, monsieur Langdon. Quoi qu'il en soit, le déficit a bel et bien augmenté au cours de cette période.

M. Langdon: Nous avons donc vu simultanément l'augmentation du déficit et le ralentissement de la croissance des dépenses à cause du transfert dont vous avez parlé, c'est-à-dire que les allocations familiales ont été en partie remplacées par un crédit d'impôt.

M. DeVries: Cela se passait au milieu des années 70, époque à laquelle le taux de croissance des dépenses de programmes a en effet ralenti. Le taux de croissance des recettes budgétaires a également ralenti. Tout cela s'est quand même soldé par une augmentation du déficit pendant cette période. Peu après la fin de cette période de transition, il y a de nouveau eu une augmentation très rapide des dépenses de programmes, de sorte que...

M. Langdon: Ce n'est pas ce qui m'intéresse pour l'instant. J'y reviendrai.

Ce qui me préoccupe c'est que l'exemple que vous nous avez donné met précisément en relief le problème souligné à l'unanimité par le comité dans son rapport à la Chambre des communes sur l'avant-projet de loi qui nous avait été déféré, à savoir que l'on peut substituer à des transferts classés techniquement comme dépenses des allégements fiscaux ou des dépenses fiscales. Il en résulte une augmentation du déficit et pourtant il y a diminution du taux de progression des dépenses. En agissant de la sorte, vous n'améliorez en rien la situation budgétaire du gouvernement, vous n'utilisez qu'un mécanisme différent pour transférer des ressources. N'est-ce pas le cas?

M. DeVries: Dans l'exemple que vous donnez, le montant du déficit reste inchangé, et la situation budgétaire n'est en rien modifiée.

M. Langdon: Mais vous avez dit que le déficit avait augmenté.

M. DeVries: Non. J'en reviens à votre exemple, monsieur Langdon, où...

M. Langdon: Non, non, j'en suis toujours au premier exemple.

M. DeVries: Il faudrait que je me rafraîchisse la mémoire quant aux détails. Je sais toutefois qu'à cette époque il y a eu un mode de financement, comme vous le rappelez, les dépenses de programmes ayant été remplacées par des dépenses fiscales ayant une incidence sur les recettes budgétaires. De là à savoir si ce changement a fait augmenter le déficit, je n'en sais rien. Mais quand on examine...

M. Langdon: Vous avez donné à entendre que c'était le cas.

[*Texte*]

Mr. DeVries: All I am saying is when you take a look at the numbers, the deficit did increase on an aggregate basis. When you take into consideration all of the program spending and all of the revenues that occurred during that time period, the deficit still increased. Whether it was because of this transfer, that I am not sure about. I can't say.

Mr. Langdon: But what you are saying in any event is the deficit did increase, despite the fact that expenditure rates of expenditure increase were reduced by this shift in the way in which this particular set of benefits was delivered to people.

Mr. DeVries: If you were to take an example whereby the benefit, instead of being delivered on the program spending side, is now being delivered on the tax side, and it is just a one-to-one shift, then there would be no change in the deficit in such a case.

Mr. Langdon: If you were concerned about the size of the deficit, the size of the deficit would still be as big a problem, despite the fact that you had reduced expenditures in an absolute sense in the form of the definitions that are in this bill.

Mr. DeVries: But you reduce the expenditures because at the same time you also reduce revenues, and as a result there is no change.

Mr. Langdon: That is right.

Mr. DeVries: There may be no change in the deficit.

Mr. Langdon: Absolutely. And the fact that you have reduced revenues by the tax benefit you have provided has had a significant effect in maintaining the deficit at just as high a level.

Mr. DeVries: Because you do have to offset—

Mr. Langdon: What you are succeeding in doing with this piece of legislation is plugging one side of a two-sided accounting process. You are succeeding in trying to offer some kind of constraints with respect to program spending, but no such constraints whatsoever with respect to tax benefits that are provided to achieve exactly the same goal.

Mr. DeVries: This bill is designed solely to control program spending.

• 1635

Mr. Langdon: Well, I think that is its weakness, in that case. I'd ask another question of you, then, which is, would the bill be strengthened by the recommendation that came unanimously from this committee that in effect tax expenditures should also be controlled?

Mr. DeVries: It's the government's point of view, in this case, that the priority in reducing the deficit should come from the spending side and that it's spending that should be controlled.

Mr. Langdon: It's not priority I asked you, but would the legislation in fact be strengthened? Would the control of the deficit position of the government be strengthened? I'm not asking what the position of the government is; I'm asking from a technical perspective. Would the control with respect to the increase of the deficit be greater if there were a clause in here, such as the clause was unanimously recommended by this committee and was rejected by the Department of Finance?

[*Traduction*]

M. DeVries: Tout ce que je dis c'est que l'examen des chiffres révèle une augmentation globale du déficit. En prenant en compte toutes les dépenses de programmes et toutes les recettes budgétaires pour cette période, le déficit a augmenté. Je ne saurais dire si cette augmentation résultait de ce transfert. Je ne le sais pas.

M. Langdon: Quoi qu'il en soit, vous dites que le déficit a augmenté bien que le taux de progression des dépenses ait été réduit grâce à la modification du mode de transfert des allocations familiales aux bénéficiaires.

M. DeVries: S'il s'agit de verser des allocations non pas dans le cadre des dépenses de programmes mais bien sous formes d'allégement fiscal, cela donne une opération blanche qui ne fait ni augmenter ni diminuer le déficit.

M. Langdon: Si vous vous préoccupez de l'ampleur du déficit, le problème reste entier bien que vous ayez réduit les dépenses en termes absolus selon les définitions qui figurent dans ce projet de loi.

M. DeVries: Mais si au moment où vous réduisez les dépenses vous réduisez aussi les recettes, il n'y a aucun changement.

M. Langdon: C'est exact.

M. DeVries: Le montant du déficit reste le même.

M. Langdon: Absolument. Le fait que vous ayez réduit les dépenses en accordant un allégement fiscal contribue de façon importante à maintenir le déficit à son niveau très élevé.

M. DeVries: Parce qu'il faut compenser...

M. Langdon: Avec ce projet de loi, vous réussissez à colmater une seule brèche alors qu'il faudrait une comptabilité en partie double. Vous réussissez à imposer des plafonds à l'égard des dépenses de programmes sans que rien ne limite les dépenses fiscales aux moyens desquelles vous tentez d'atteindre exactement le même objectif.

M. DeVries: Le projet de loi vise uniquement à instituer des plafonds pour des dépenses de programmes.

M. Langdon: C'est justement pourquoi je le juge lacunaire. Cela m'amène à ma prochaine question. Ce projet de loi serait-il renforcé si l'on y intégrait la recommandation unanime du comité selon laquelle les dépenses fiscales seraient aussi plafonnées?

M. DeVries: Dans ce cas, le gouvernement est d'avis que la réduction du déficit doit passer en priorité par le contrôle des dépenses.

M. Langdon: Je ne vous demande pas quelle est la priorité, mais si le projet de loi pourrait être renforcé de cette façon? La situation déficitaire du gouvernement pourrait-elle être assainie? Je ne vous demande pas quelle est la position du gouvernement; je vous demande une réponse d'ordre technique. Pourrait-on mieux contrôler l'augmentation du déficit en incorporant au projet de loi une disposition comme celle recommandée à l'unanimité par le comité et rejetée par le ministère des Finances?

[*Text*]

Mr. DeVries: In controlling the deficit? If we just talk about controlling the deficit, then yes. Having another bill that will control tax expenditures or elements of revenues would also then contribute to a better control of deficit. If you want to put it that way, yes.

Mr. Langdon: Well, thanks very much for a frank answer to that. Why in that case should the Department of Finance not bring forth a bill like that?

Mr. DeVries: I don't think it's a fair question of an official.

Mr. Langdon: Fair enough. I won't put it to you in that case. What I would put to you, though, is a second series of questions.

What also came as a recommendation from this committee was this suggestion that transfer payments should be one of those elements of expenditure that is not subject to expenditure control. This was something that was not accepted by the government. I wonder if you could explain to us what the difference is between the various items included in clause 2 under program spending. This is page 2, line 19, where you have a series of areas that are excluded from the definition of program spending. I wonder if you could tell us the difference between these areas of expenditure and the transfer payments that are made by the federal government to provincial governments across the country.

Mr. DeVries: The aim of this bill, as I said before, Mr. Langdon, was to try to control total program spending, of which transfers to provinces is a very large element—approximately 24% of the total spending. The exemptions that are listed here primarily relate to those programs considered to be self-financing programs whereby there is a mechanism in place—that there are earmarked revenues with respect to these programs and there's a mechanism in place in legislation that will ensure that if there are shortfalls in the overall accounts for these programs or if there are surpluses in the accounts for these programs, there is a mechanism to adjust the premiums accordingly.

• 1640

The other exemptions that are listed are largely ones that cannot be forecast with any degree of accuracy. They relate primarily to emergencies, over which we have no control, and as a result it was felt that it would be too disruptive to try to manage within a very short time period the impact of a very significant fiscal emergency or emergency that would have a very large fiscal impact on program spending.

Mr. Langdon: Mr. Chairman, I'd like to ask you for a brief adjournment, or if Diane would like to carry some questions forward, there are some discussions that would be useful to carry forward at this point.

The Chairman: We'll have a brief pause here for a moment to allow Mr. Langdon to confer with his colleague.

• 1641

• 1650

The Chairman: I'll reconvene the meeting and allow Mr. Langdon to continue his line of questioning, if he wishes.

[*Translation*]

M. DeVries: Pour contrôler le déficit? Si nous ne parlons que du contrôle du déficit, alors oui. L'adoption d'un autre projet de loi instituant des plafonds pour les dépenses fiscales ou d'autres postes de recettes contribuerait aussi à mieux contrôler le déficit. Si c'est ce que vous voulez dire, alors oui.

M. Langdon: Je vous remercie de cette réponse honnête. Cela étant le cas, pourquoi le ministère des Finances ne propose-t-il pas un tel projet de loi?

M. DeVries: Je ne pense pas que ce soit une question à poser à un fonctionnaire.

M. Langdon: Vous avez raison. Je ne vous la poserai pas. J'ai toutefois une deuxième série de questions à vous poser.

Le comité a aussi recommandé que les paiements de transfert soient inclus parmi les postes de dépenses qui ne sont pas assujettis aux plafonds. Le gouvernement n'a pas accepté cette recommandation. Je me demande si vous pourriez nous expliquer la différence qui existe entre les divers postes de dépenses énumérés à l'article 2 sous la rubrique «dépenses de programmes». Cela se trouve à la ligne 19 de la page 1 où sont énumérées les catégories de dépenses exclues de la définition des dépenses de programmes. Je me demande si vous pourriez nous expliquer la différence entre ces postes de dépenses et les paiements de transfert du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux.

M. DeVries: Comme je l'ai déjà dit, monsieur Langdon, ce projet de loi a pour but de tenter de contrôler l'ensemble des dépenses de programmes dont les transferts aux provinces ne sont pas les moindres, puisqu'ils comptent pour 24 p. 100 environ du total. Les exemptions énumérées ici visent essentiellement les programmes autofinancés assortis d'un mécanisme de rajustement automatique des primes dès qu'il y a un déficit ou un excédent dans les comptes de financement de ces programmes.

Les autres exceptions énumérées ici concernent essentiellement des postes de dépenses qui ne peuvent être prévues avec exactitude. Il s'agit surtout d'états d'urgence, qui échappent à notre contrôle, et dont on a jugé qu'il serait trop difficile de gérer à court terme les répercussions sur les dépenses de programmes.

M. Langdon: Monsieur le président, comme il me faut procéder à certaines consultations, j'aimerais vous demander une courte interruption de séance, à moins que Diane souhaite poser des questions.

Le président: Nous allons interrompre brièvement nos travaux afin que M. Langdon puisse consulter son collègue.

Le président: Nous reprenons nos travaux et je vais permettre à M. Langdon de continuer à poser ses questions, s'il le désire.

[*Texte*]

Mr. Langdon: Mr. Chairman, we've talked about this one area in the late 1970s in which expenditures were reduced, tax benefits were increased. You suggested at one stage that you thought the deficit had probably increased. At another stage you said you weren't entirely sure.

What other examples can you tell me about in recent years that have represented similar moves from expenditure to the use of either tax credits or other forms of tax assistance?

Mr. DeVries: Just to clarify the first point you made, Mr. Langdon, whether or not the movement from expenditures to budgetary revenues increased the deficit, I'm not sure.

Mr. Langdon: Yes, I indicated that.

Mr. DeVries: I am certain, however, that the deficit increased over that time period for whatever other reasons there may be.

With respect to the second part of your question, in this budget the government is also proposing a shift of sorts between program spending and budgetary revenues whereby the family allowance monthly payment, as we know it now, will be amalgamated with the various tax credits presently available and will be put into one unified credit. This will then be delivered through the tax system on a monthly basis.

You will also note in the budget, however, documents that the government has said that once that bill receives royal assent, receives parliamentary approval—and the bill is not yet before Parliament—then the government will change the spending control limit, lower the spending control limit, to remove the impact of that transfer from the spending control act as is proposed in this legislation.

So the overall limits, then, will be removed by the impact of this transfer from program spending to tax expenditures.

Mr. Langdon: Do you think this is something that from a technical perspective should generally be the case if one wants a control on program spending?

Mr. DeVries: In this case here, for control on both program spending and the deficit, I would submit that this would be the case.

Mr. Langdon: So in this case, what we're talking about, if I can just conceptualize it correctly, is a transfer that occurs in the way in which a program is delivered. This would have the effect of reducing expenditure, thereby opening up more expenditure space within these existing controls. As a consequence, the government would reduce the levels to see to it that the extra space in fact is not available for increased expenditure.

Mr. DeVries: That's correct, Mr. Langdon. In fact, that's the intent. That's what the government has indicated in this budget as to what it will do once that piece of legislation receives royal assent.

Mr. Langdon: May we be quite clear about what is being compensated for? Is it the elimination of the family allowance payments, which were formerly part of expenditure and no longer would be, or is it what I understand to be the larger proposed figure—larger by $500 million—of tax credits that will be delivered in the form of an enriched child tax credit scheme?

[*Traduction*]

M. Langdon: Monsieur le président, nous avons parlé d'une période, à la fin des années 70, au cours de laquelle les dépenses de programmes ont été réduites et les dépenses fiscales, augmentées. Vous aviez dit que le déficit avait vraisemblablement augmenté. Plus tard, vous n'en étiez plus tout à fait certain.

Quels autres exemples plus récents y a-t-il de cas où les dépenses de programmes ont été remplacées par des crédits d'impôt ou d'autres formes d'aide?

M. DeVries: Je tiens à préciser, monsieur Langdon, que je ne sais pas si la substitution de dépenses fiscales aux dépenses de programmes a fait augmenter le déficit.

M. Langdon: Oui, c'est ce que j'ai dit.

M. DeVries: Toutefois, je suis certain que le déficit a augmenté à cette époque pour quelque autre raison.

Pour ce qui est de la deuxième partie de votre question, le gouvernement, dans son dernier budget, propose aussi de remplacer certaines dépenses de programmes par des dépenses fiscales puisque le chèque mensuel d'allocations familiales, tel que nous le connaissons, sera combiné aux divers crédits d'impôt actuellement disponibles de sorte qu'il n'y aura plus qu'un seul crédit intégré. Cette prestation fiscale sera versée mensuellement.

Par ailleurs, vous noterez que le gouvernement annonce dans les documents budgétaires qu'il abaissera le plafond des dépenses dès que le projet de loi aura reçu la sanction royale—mais le projet de loi n'est pas encore déposé—afin de soustraire ce transfert à ce projet de loi instituant des plafonds pour les dépenses publiques.

Ainsi, les plafonds globaux ne s'appliqueront plus à ces transferts qui cesseront d'être des dépenses de programmes pour devenir des dépenses fiscales.

M. Langdon: Du point de vue technique, croyez-vous que acela est souhaitable si l'objectif est de contrôler les dépenses de programmes?

M. DeVries: Je crois que oui si l'on veut à la fois contrôler les dépenses de programmes et le déficit.

M. Langdon: Dans ce cas-ci, si j'ai bien compris, il s'agit d'une modification du mode de versement d'une dépense de programme. Grâce à cette réduction du total, d'autres postes de dépense assujettis aux plafonds pourraient être augmentés. Par conséquent, le gouvernement abaissera les plafonds pour éviter cette augmentation des autres postes de dépense.

M. DeVries: C'est exact, monsieur Langdon. C'est effectivement l'intention du gouvernement telle qu'annoncée dans le budget. Ce sera fait dès que le projet de loi aura reçu la sanction royale.

M. Langdon: J'aimerais m'assurer d'avoir bien compris ce que vous dites. S'agit-il de compenser l'élimination des allocations familiales qui n'appartiendront plus à la catégorie des dépenses de programmes ou s'agit-il de compenser la somme plus considérable—de 500 millions de dollars—de crédits d'impôt qui seront versés sous forme d'une prestation fiscale intégrée pour enfants?

[*Text*]

• 1655

Mr. DeVries: In the current proposal, it is the projected expenditures under the existing family allowance system as included in the February 1991 budget.

Mr. Langdon: So in fact, looking just at the process itself, that particular constraining process, the result would be to increase the deficit—at least by the projections for this year—by $500 million.

Mr. DeVries: If there were no other offsets, you're right.

Mr. Langdon: Okay. One of the things that struck me about the present budget, the 1992 budget, was the fact that the increase in tax benefits—which was provided, which accounted for approximately $1 billion dollars as I recall the figures—was, again as I recall, entirely offset by reduction in expenditures of the same billion dollars. Is that correct?

Mr. DeVries: That is roughly correct, Mr. Langdon. In the budget documents what we said is that the expenditure reductions were used to finance the tax cuts. When you take a look at the individual measures, in most cases it is true that the expenditure reductions total $7.2 billion over the course of the five years. The revenue cuts were somewhat more. They are $9.3 billion over the five years.

Mr. Langdon: Okay, I was thinking in terms of this particular year but—

Mr. DeVries: In this particular year, it's basically a one-to-one relationship.

Mr. Langdon: That, of course, has the effect of a change in policy having taken place or a change in delivery having taken place—in fact, not just a change in delivery because tax cuts took place in certain areas different from those in which the expenditure cuts took place. But overall, the effect was to see to it there was no increase in the deficit compared to what it would otherwise have been. Is that correct?

Mr. DeVries: With respect to the tax cuts, yes. They were financed through expenditure reductions.

Mr. Langdon: Okay. I go back to the question of transfer payments I was starting to explore. The point you made—as I heard your answer—was that for the most part here we had programs that were self-financing. That was one part of the answer. The other part of the answer was that transfer payments represented program spending. In what respect do transfer payments represent program spending? Why do you refer to them as program spending?

Mr. DeVries: In the definition that is used in the Public Accounts of Canada as to what constitutes program spending, direct cash outlays—which basically most of the program spending is, direct cash outlays to the provinces, regardless of which program it may be—are classified as part of program spending.

Mr. Langdon: In the Public Accounts of Canada, would expenditures made in the operation of programs under the Unemployment Insurance Act be considered program spending?

[*Translation*]

M. DeVries: Dans la proposition actuelle, il s'agit des dépenses prévues en vertu du régime actuel des allocations familiales, telles qu'elles figurent dans le budget de février 1991.

M. Langdon: Donc, ce processus particulier aurait pour résultat d'accroître le déficit—si l'on se fie aux prévisions pour cette année, en tout cas—d'environ 500 millions de dollars.

M. DeVries: S'il n'y a rien d'autre, vous avez raison.

M. Langdon: D'accord. L'une des choses qui m'a particulièrement étonné, dans le présent budget, le budget de 1992, c'est le fait que l'augmentation des allégements fiscaux qui sont accordés—que l'on évalue à environ un milliard de dollars, si je me souviens bien—sera complètement compensée par une réduction équivalente des dépenses. Est-ce bien cela?

M. DeVries: Oui, c'est à peu près cela, monsieur Langdon. Dans les documents budgétaires, nous disons en effet que l'on a utilisé les réductions des dépenses pour financer les réductions d'impôt. Toutefois, quand on examine les mesures prises individuellement, en général, il est vrai que les réductions des dépenses seront de l'ordre de 7,2 milliards de dollars au cours des cinq prochaines années. La diminution des revenus sera un peu plus importante. Elle sera en effet de l'ordre de 9,3 milliards de dollars sur les cinq ans.

M. Langdon: Très bien. Je pensais davantage à cet exercice en particulier, mais...

M. DeVries: Pour cet exercice-là, le rapport est à peu près égal.

M. Langdon: Cela se réalisera, évidemment, dans la mesure où un changement de politique aura été effectué ou un changement dans la prestation des programmes—en fait, pas seulement dans la prestation des programmes, car les réductions d'impôt n'ont pas forcément été faites au même endroit où l'on a réduit les dépenses. Mais, en général, on voulait éviter que le déficit n'augmente, contrairement à ce qui aurait pu se produire, n'est-ce pas?

M. DeVries: Oui, les réductions d'impôt sont compensées par les réductions des dépenses.

M. Langdon: Très bien. Je reviens à la question des paiements de transfert que j'avais commencé à explorer tout à l'heure. Si j'ai bien compris ce que vous avez dit dans votre réponse, la plus grande partie de ces programmes est des programmes qui s'autofinancent. C'est en partie ce que vous avez dit dans votre réponse. Vous avez aussi dit que les paiements de transfert sont considérés comme des dépenses de programmes. Mais est-ce bien le cas? Pourquoi dites-vous que les paiements de transfert sont des dépenses de programmes?

M. DeVries: Dans les Comptes publics du Canada, on définit ce qui constitue une dépense de programme. Il s'agit de déboursés de caisse directs—ce que sont fondamentalement les dépenses de programmes, les paiements pécuniaires directs aux provinces, quel que soit le programme en vertu duquel ils sont versés.

M. Langdon: Dans le contexte des Comptes publics du Canada, les dépenses de fonctionnement des programmes issues de la Loi sur l'assurance-chômage sont-elles considérées comme des dépenses de programmes?

[*Texte*]

Mr. DeVries: Because the Unemployment Insurance Act is considered to be a consolidated specified purpose account, all those expenditures related to the Unemployment Insurance Act are part of program spending.

• 1700

Mr. Langdon: What about the expenditures for GRIP?

Mr. DeVries: The expenditures of GRIP...I think we should take a look at those in two parts. One is that the government is a participant in this program along with the producer, along with the provincial government, and as a result the premiums it pays, which are, I think, if I'm not mistaken—and I'm not 100% sure because I'm not an expert in how each of these individual programs work—classified on a cost sharing base of one-third, one-third, one-third.

The government's share of those premiums is classified as part of program spending. As well, any advances that the government makes in order to cover the deficits in these accounts, and these accounts are primarily administered by the provincial governments, is also classified as part of program spending. As I mentioned at earlier meetings of this committee, it is the advances that the federal government makes to these individual accounts that is considered to be exempt for the purpose of this act, not the premium payments that the government makes as a participant to these individual programs.

Mr. Langdon: Okay. The kinds of expenditures that would be made as a direct result of an emergency, under the public accounts those would also be considered program spending.

Mr. DeVries: That is correct.

Mr. Langdon: The same would be true of expenditures for specific programs that result from the revision of data for the period that's referred to in the bill.

Mr. DeVries: That's correct.

Mr. Langdon: What about expenditures made in the satisfaction of settlement of judgments of courts against the government?

Mr. DeVries: Again, those would be considered part of program spending.

Mr. Langdon: So the fact that transfers to the provinces are considered in the public accounts to be part of program spending is not a particularly significant factor given that there have been a great many other parts of what is considered to be program spending under the public accounts that have been excluded.

Mr. DeVries: But the exclusions, as I said, are for very specific purposes. With regard to the 4 self-financing programs—and we're only taking 4 self-financing programs rather than the 26 that are listed in the public accounts—it is just the advances that the government makes in order to cover shortfalls or, in the case of the unemployment insurance account, because all premiums are levied, or the premiums are designed to cover all of the expenditures, over

[*Traduction*]

M. DeVries: Compte tenu du fait que la Loi sur l'assurance-chômage est reconnue comme un compte consolidé ayant une fin précise, toutes les dépenses liées à cette loi sont des dépenses de programmes.

M. Langdon: Et qu'en est-il des dépenses liées au RARB?

M. DeVries: À l'égard du RARB, il faut considérer deux aspects distincts. Premièrement, dans le cadre de ce programme, le gouvernement fédéral est l'un des participants, avec le producteur et le gouvernement provincial. Par conséquent, je pense que les primes qu'il paie s'inscrivent dans un programme à frais partagés, dans le cadre duquel les trois parties assument chacune un tiers du coût des primes—n'étant pas expert sur la façon dont chacun de ces programmes fonctionne, il peut arriver que je fasse erreur, mais je pense que c'est cela.

La partie de ces primes que paie le gouvernement fédéral est considérée comme une dépense de programme. En outre, toute avance que fait le gouvernement pour combler les déficits qui peuvent survenir dans ces comptes, dont la gestion relève principalement des gouvernements provinciaux, est aussi considérée comme une dépense de programme. Comme je l'ai déjà dit à l'occasion d'autres réunions du présent comité, ce sont les avances que consent le gouvernement fédéral pour combler les déficits de ces comptes qui sont exemptes de l'application de cette loi, et non pas les versements de primes qu'effectue le gouvernement en tant que participant à ces programmes.

M. Langdon: Très bien. Dans le contexte des comptes publics, des dépenses qui seraient effectuées en cas d'urgence seraient considérées comme des programmes.

M. DeVries: C'est juste.

M. Langdon: Cela vaudrait aussi pour des dépenses liées à des programmes particuliers, qui résulteraient de l'examen des chiffres valant pour la période mentionnée dans le projet de loi.

M. DeVries: C'est juste.

M. Langdon: Et des dépenses visant à régler un litige sur lequel un tribunal a rendu jugement contre le gouvernement?

M. DeVries: Elles seraient aussi considérées comme des dépenses de programmes.

M. Langdon: Donc, le fait que dans le contexte des comptes publics, on considère les paiements de transfert comme des dépenses de programmes n'est pas un facteur particulièrement important compte tenu que bien d'autres parties de ce qui est considéré comme des dépenses de programmes, dans le contexte des comptes publics, ont été exclues.

M. DeVries: Mais les exemptions, comme je l'ai déjà dit, ont des raisons très précises. Au sujet des quatre programmes autofinancés—et cela ne s'applique qu'à quatre programmes autofinancés, et non pas aux 26 qui sont énumérés dans les comptes publics—ce ne sont que les avances qu'effectue le gouvernement pour combler des déficits qui sont exemptées ou, dans le cas du Compte d'assurance-chômage, par exemple, parce que toutes les primes sont perçues, ou parce

[*Text*]

time you should have a one-to-one relationship. Those expenditures, then, are also exempt under the spending control act.

So it's a very specific criteria as to why those are exempt, but with respect to the government's contribution as a participant to these individual programs, they are not exempt.

Mr. Langdon: You've just seen this committee pass—you may not have seen it; it happened in the flash of an eye, I'm told—Bill C-60, which deals with changes to the equalization payments system in this country. Assuming that act is passed eventually in the House of Commons, do you see any difference in the kinds of commitments that exist under that act and the kinds of commitments that exist for the Government of Canada with respect, for instance, to its support of the Atlantic Canada Opportunities Agency?

Mr. DeVries: For the purposes of this act there is no distinction or difference between those two programs.

Mr. Langdon: No, that's not quite what I was asking. Do you see any difference in terms of the obligations of the government, the capacity to make changes on the part of the government?

• 1705

Mr. DeVries: I don't think I would be in a position to answer that, Mr. Langdon, unless I knew more specifics about each of the individual bills or individual programs, but for the purposes of this act there's no distinction.

Mr. Langdon: Let me take you to Bill C-56 just to give you a sense of—

The Chairman: Mr. Soetens has indicated that he may have some questions or whatever. I'll just—

Mr. Langdon: Let me just finish up this little point here and then we can turn to Mr. Soetens.

Bill C-60 has the effect of extending the equalization system for two years. That would seem to mean that if the government were to bring in a budget next year that reduced these equalization payments, that would be a different level of intervention in federal-provincial fiscal arrangements than if the government moved to change a particular program over which it has complete and unilateral controls, a program such as ACOA, for example. Is that not the case?

Mr. DeVries: Again, Mr. Langdon, I'd have to state that I don't know enough about the specifics of the government's control over the equalization program vis-à-vis that of ACOA. What I do know is that for the purposes of this act, they were treated the same.

Mr. Langdon: What I'm trying to get at is why they're treated the same.

Mr. DeVries: Because they're considered as part of program spending.

[*Translation*]

que les primes sont censées couvrir toutes les dépenses, les deux éléments devraient s'équilibrer sur une certaine période. Ces dépenses sont donc aussi exemptées en vertu de la loi limitant les dépenses publiques.

Ces dépenses sont donc exemptées pour des raisons très précises, mais celles qui sont liées à la contribution du gouvernement en tant que participant dans le cadre de ces programmes particuliers ne sont pas exemptées.

M. Langdon: Le présent comité vient tout juste d'adopter—vous ne l'avez peut-être pas su, car tout s'est passé tellement vite, me dit-on—le projet de loi C-60, par lequel on apporte des modifications à la formule de péréquation au Canada. En supposant que ce projet de loi soit adopté par la Chambre des communes, voyez-vous une différence entre les engagements qui sont pris en vertu de cette loi et ceux qu'a pris le gouvernement du Canada à l'égard, par exemple, de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique?

M. DeVries: Dans le contexte de cette loi, il n'y a aucune différence pour ces deux programmes.

M. Langdon: Non, ce n'est pas vraiment ce que je voulais savoir. Voyez-vous une différence quelconque sur le plan des obligations du gouvernement, de la possibilité qu'il puisse apporter des modifications à ces programmes?

M. DeVries: Je ne pense pas pouvoir répondre à cette question, monsieur Langdon. Il faudrait que je connaisse mieux les détails de chacun des projets de loi ou de chacun des programmes, mais dans le contexte de l'application de cette loi, il n'y a aucune distinction.

M. Langdon: Permettez-moi de vous parler un peu du projet de loi C-56, uniquement pour vous donner une idée...

Le président: M. Soetens a indiqué qu'il a peut-être quelques questions à poser. Je vais...

M. Langdon: Permettez-moi de terminer sur ce point, et nous pourrons ensuite écouter M. Soetens.

Le projet de loi C-60 prolonge l'application de la formule de péréquation pour deux ans. Cela signifie que si, l'année prochaine, le gouvernement prévoyait dans son budget la réduction des paiements de péréquation, ce serait un degré d'intervention dans les accords fiscaux fédéraux-provinciaux différent que s'il décidait de modifier un programme particulier dont il a unilatéralement le contrôle complet, un programme comme l'APECA, par exemple. Est-ce bien cela?

M. DeVries: Monsieur Langdon, je dois répéter que je ne suis pas suffisamment au courant du contrôle qu'exerce le gouvernement sur le programme de péréquation et sur l'APECA. Tout ce que je peux vous dire, c'est qu'aux fins de cette loi, ils ont été traités de la même façon.

M. Langdon: C'est précisément ce que je vous demande. Pourquoi ont-ils été traités de la même façon?

M. DeVries: Parce qu'ils sont tous deux considérés comme des dépenses de programmes.

[*Texte*]

Mr. Langdon: You've said that. They're considered as part of program spending in the public accounts, but so are all these other areas that are excluded. Why are transfer payments to the provinces, which this committee unanimously suggested should be excluded, not excluded?

Mr. DeVries: I liked your first part better.

The government's intention in this bill is to control total program spending, with the exception of those programs that are either self-financing or are programs or expenditures related to emergencies. In that type of definition, transfers to the provinces are considered as part of program spending subject to controls.

Mr. Langdon: In other words, they could be changed at any time at the whim of the federal government.

Mr. DeVries: Parliament has the authority to change those acts at any point in time it so desires.

Mr. Langdon: So to set out a five-year bill with respect to equalization payments, as we've done in the past, is really of no significance as far as commitments to the provinces are concerned, because those commitments can be changed in any given year by revision in the legislation—on a unilateral basis by the federal government.

Mr. DeVries: Parliament has the right to change any of the acts that it passes.

Mr. Langdon: It has in fact exercised that right in recent years, so we're not talking about something that is a potential act. It's something that has been done by the federal government.

Mr. DeVries: That's correct.

Mr. Langdon: Okay, I'll come back to this.

Mr. Soetens: I want to get a feel for how many questions you intend to ask and roughly how much time you need to deal with all those questions. This will give me some idea of what I am going to do for the balance of this evening. That is what I wanted to ask. I wasn't trying to throw you off on any of your questioning. Perhaps you could share that with us, Mr. Langdon. I'd appreciate knowing.

Mr. Langdon: I'm hopeful the information coming out is information that's consistent with the view we took as a committee and will lead us to confirm, once again, the positions we adopted as a committee in our original study of this legislation.

• 1710

Mr. Soetens: I appreciate that there was a considerable amount of study. How much time do you think you need to make your case? I think I've listened to most of your questions and the answers presented by the officials. This is just so that I have an idea of what your plans are, if you want to share them with us.

Mr. Langdon: Ideally, I suppose I would want to continue questioning until the information that emerged was sufficient to convince all members of the committee of the need to carry forward the amendments which were originally part of—

[*Traduction*]

M. Langdon: Vous nous avez déjà dit cela. Ils sont considérés comme des dépenses de programmes, dans le contexte des comptes publics, mais c'est aussi le cas des autres programmes qui sont exemptés. Pourquoi les paiements de transfert aux provinces ne sont-ils pas exemptés, comme notre comité l'a recommandé à l'unanimité?

M. DeVries: J'ai mieux aimé la première partie de votre question.

Ce projet de loi reflète l'intention du gouvernement de contrôler l'ensemble des dépenses de programmes, à l'exception de celles qui ont trait à des programmes autofinancés, ou à des programmes ou des dépenses motivés par des urgences. Cela dit, les paiements de transfert sont considérés comme des dépenses de programmes assujetties à des contrôles.

M. Langdon: Autrement dit, le gouvernement fédéral pourrait apporter des changements à sa guise.

M. DeVries: Le Parlement a le pouvoir de modifier ces lois lorsqu'il le désire.

M. Langdon: Donc, prolonger de cinq ans l'application des paiements de péréquation au moyen d'un projet de loi, comme nous l'avons fait par le passé, ne veut vraiment rien dire pour ce qui est des engagements qui sont pris envers les provinces, parce que le gouvernement fédéral peut changer son fusil d'épaule à n'importe quel moment en modifiant la loi, et ce, d'une manière unilatérale.

M. DeVries: Le Parlement a le droit de modifier n'importe quelle loi qu'il adopte.

M. Langdon: Et Dieu sait s'il a exercé ce droit au cours de dernières années. Ce n'est donc pas uniquement une possibilité. Le gouvernement fédéral s'est prévalu de ce droit.

M. DeVries: C'est juste.

M. Langdon: Très bien. J'y reviendrai.

M. Soetens: Je veux savoir combien de questions vous avez l'intention de poser et de combien de temps vous aurez besoin, environ, pour régler toutes ces questions. Cela me permettra de décider de ce que je vais faire pendant le reste de la soirée. C'est ce que je voulais vous demander. Je ne voulais pas vous empêcher de poser vos questions. Vous pourriez peut-être nous dire un peu ce qu'il en est, monsieur Langdon. J'aimerais bien le savoir.

M. Langdon: J'espère que les renseignements que j'obtiendrai correspondront aux points de vue que nous avons adoptés en tant que comité et qu'ils nous permettront de réaffirmer les positions que nous avons adoptées à la suite de notre étude initiale de ce projet de loi.

M. Soetens: Je constate que l'on a beaucoup étudié la question, oui. Combien de temps vous faut-il pour arriver à une conclusion? Je pense avoir écouté la plupart de vos questions et la plupart des réponses qu'ont données les hauts fonctionnaires. Je veux seulement savoir ce que vous prévoyez, si vous voulez bien nous en donner une idée.

M. Langdon: Je suppose que je voudrais bien pouvoir continuer à interroger nos témoins jusqu'à ce que les renseignements que j'obtienne suffisent à convaincre tous les membres du comité de la nécessité d'adopter les amendements qui faisaient partie, à l'origine. . .

[*Text*]

Mr. Soetens: Do you think you're close to achieving the answers that we all should hear?

Mr. Langdon: I don't know, perhaps you could give me a better indication of that.

Mr. Soetens: I'm waiting until amendments are actually put. I'm hard pressed to say whether I would support them or not. As you can appreciate, I really don't know what the amendment might be. I know what it might be, but I don't know what it is until it is put.

Mr. Langdon: Have they not in fact been circulated?

Mr. Soetens: They've been circulated but until they're put, as I think we found on a bill we were dealing with yesterday or the day before, amendments that were read out in Bill C-48. . .we had six amendments that were all changes, one after the other, of the same piece of legislation. So it was difficult to know exactly what the amendment was until it was put and then I was able to make up my mind, but we're here in a circumstance. . . I have the amendments and they've been circulated, but I will only know how I'm going to vote on them when I see them actually put.

Mr. Langdon: Sure.

Mr. Soetens: How long will it take you to arrive at your successful presentation of the case that I presume you're making on behalf of the amendments?

Mr. Langdon: I hope you recognize that I've tried to make the questioning relevant to points that—

Mr. Soetens: I think it's been relevant. I certainly haven't suggested that. It's been very relevant.

Mr. Langdon: I have about reached the end of the questions that I want to put.

Mr. Soetens: That's fine.

Mr. Langdon: It's probably best to turn to clause-by-clause consideration, unless the officials have anything else that can indicate why transfer payments are treated one way while various exemptions to program spending are treated another way.

Mr. DeVries: I have nothing to add either to what I've said today or to what has been said by other officials, Mr. Langdon.

Mr. Langdon: Okay.

The Chairman: I will have to postpone clause 1. Sometimes we do clause 1 first and sometimes we don't. It depends how it's organized. I will actually begin with clause 2.

On Clause 2—*Definitions*

The Chairman: I have some amendments from Mr. Langdon, and I believe there are some from the department.

Mr. Soetens: Mr. Chairman, I would be happy to move amendment G-1, which is that clause 2 of Bill C-56 be amended by striking out lines 5 to 12 on page 2 and substituting the following:

[*Translation*]

M. Soetens: Pensez-vous être sur le point d'obtenir les réponses que nous devrions tous entendre?

M. Langdon: Je ne sais pas. Vous êtes peut-être mieux placé que moi pour le dire.

M. Soetens: J'attends que les amendements soient proposés. Je ne sais pas si je les appuierai ou non. Comme vous pouvez le constater, je ne sais vraiment pas en quoi consistera l'amendement. J'en ai une vague idée, mais je ne le saurai vraiment que lorsqu'il sera présenté.

M. Langdon: Chacun n'en a-t-il pas reçu un exemplaire?

M. Soetens: Oui, mais avant qu'il ne soit présenté. . . C'est un peu comme ce qui s'est produit hier, ou avant-hier, au sujet d'amendements que l'on proposait d'apporter au projet de loi C-48. . . Il y a six amendements qui ont été présentés l'un après l'autre, dans le but de modifier le même projet de loi. On pouvait donc difficilement savoir en quoi consistait l'amendement avant qu'il ne soit présenté, et ce n'est qu'à partir de ce moment-là que je pouvais vraiment me faire une idée, mais la situation dans laquelle nous nous trouvons présentement. . . J'ai bien reçu un exemplaire des amendements qui seront proposés, mais ce n'est que lorsqu'ils l'auront vraiment été que je pourrai me prononcer.

M. Langdon: Bien sûr.

M. Soetens: Combien de temps vous faudra-t-il pour vraiment bien défendre les amendements qui seront présentés?

M. Langdon: J'espère que vous reconnaissez que j'ai tenté de faire en sorte que mes questions portent sur des points qui. . .

M. Soetens: Oui, elles sont pertinentes. Je n'ai jamais prétendu le contraire. Elles sont très pertinentes, en effet.

M. Langdon: Je n'ai plus vraiment de questions à poser, en fait.

M. Soetens: C'est bien.

M. Langdon: Nous serions peut-être tout aussi bien de passer à l'étude article par article du projet de loi, à moins que les hauts fonctionnaires puissent nous dire pourquoi les paiements de transfert sont traités d'une certaine manière tandis que diverses autres dépenses de programmes font l'objet d'exemptions.

M. DeVries: Monsieur Langdon, je n'ai rien à ajouter à ce que j'ai dit ou à ce que d'autres hauts fonctionnaires ont dit aujourd'hui.

M. Langdon: Très bien.

Le président: Je vais devoir reporter l'article 1. Il arrive parfois qu'il faille procéder ainsi. Cela dépend de la façon dont c'est organisé. Nous allons donc commencer par l'article 2.

Article 2—*Définitions*

Le président: J'ai ici quelques amendements qui sont présentés par M. Langdon, et je pense qu'il y en a aussi quelques autres qui viennent du ministère.

M. Soetens: Monsieur le président, je propose volontiers l'amendement G-1, qui veut que l'article 2 du projet de loi C-56 soit modifié par substitution, aux lignes 8 à 5, page 1, de ce qui suit:

[*Texte*]

charge in respect of a net budgetary expenditure as shown in the statement of revenues and expenditures of the government for the year;

The Chairman: I would ask the officials to explain the amendment.

• 1715

Mr. Langdon: Mr. Chairman, on a point of order, I assume there are copies of these.

The Chairman: Yes, I would have thought they might have been in the material but they're definitely around here someplace.

Mr. DeVries: The amendment, Mr. Chairman, primarily comes about from discussions we had with the Office of the Auditor General to ensure that there was no misunderstanding as to what it was that was subject to control, or the definition of expenditure for a particular year. We are suggesting this revised wording, which in the view of the Auditor General is more specific to what it is that he, at the end of the day, is going to be auditing, than the wording we were using before.

Mr. Langdon: I wonder if it would be possible to explain the difference that's implied.

Mr. DeVries: There is no difference, in essence, Mr. Langdon. Basically, however, given that in terminologies there may be some different meanings to some of the words listed, in the amendment we've tried to make the wording as simple as possible. It refers the Auditor General to a certain statement within the Public Accounts of Canada and a certain line within that statement of the Public Accounts of Canada that he will then use as his base for his auditing purposes.

The Chairman: So this was an amendment that came out of the testimony of the Auditor General or would be suggested by him.

Mr. DeVries: It was based on discussions we had with the Auditor General following the tabling of the legislation.

Amendment agreed to

The Chairman: I have another amendment. Mr. Langdon, I believe you also have an amendment on clause 2. Actually you have two amendments on clause 2.

Mr. Langdon: I have quite a few amendments on clause 2.

The Chairman: First of all, there's some question, Mr. Langdon, as to the acceptability of these amendments, NDP-1 and -2. The clerk is... Let's just say there's some question about the acceptability. But what I would like to do is have you explain the amendments and speak to them. I don't want to, at this point, make any ruling that they're out of order.

Please explain the amendments first, before you move them. I'd just like to have an explanation first.

Mr. Langdon: What this does first is to include a definition of federal-provincial revenue transfer programs and to suggest that after paragraph 2.(d), under "program spending", we—

[*Traduction*]

budgétaire nette pour un exercice, inscrite dans l'état des recettes et dépenses de l'État pour l'exercice.

Le président: Je voudrais que l'un de vous nous explique l'amendement.

M. Langdon: Monsieur le président, j'invoque le Règlement. Je suppose que l'on peut obtenir un exemplaire de ces amendements.

Le président: Oui, je pensais qu'ils étaient dans la documentation, mais ils sont sûrement là quelque part.

M. DeVries: L'amendement, monsieur le président, est issu de discussions que nous avons eues avec des gens du Bureau du vérificateur général et vise à faire en sorte qu'il n'y ait absolument aucun doute quant à ce qui fait l'objet du contrôle, ou quant à l'identification précise de la dépense prévue au cours d'un exercice en particulier. Nous proposons cette nouvelle formulation qui, pour le vérificateur général, est plus précise que l'autre formulation, quant à ce qu'il aura à vérifier à la fin de l'exercice.

M. Langdon: Pouvez-vous nous dire ce que cela change?

M. DeVries: Essentiellement, il n'y a aucune différence, monsieur Langdon. Toutefois, compte tenu du fait que certaines expressions peuvent avoir une signification différente dans d'autres documents, dans l'amendement, nous avons tenté de rendre la formulation aussi simple que possible. On renvoie le vérificateur général à un certain état financier qui figure dans les Comptes publics du Canada et à un certain poste de cet état financier qu'il utilisera à des fins de vérification.

Le président: Il s'agit donc d'un amendement qui est ressorti du témoignage du vérificateur général ou qu'il a lui-même proposé.

M. DeVries: Il est fondé sur des discussions que nous avons eues avec le vérificateur général après le dépôt du projet de loi.

L'amendement est adopté

Le président: J'ai ici un autre amendement. Monsieur Langdon, je pense que vous avez aussi un amendement à proposer à l'article 2. Vous en avez même deux, je crois.

M. Langdon: J'en ai plusieurs, en fait, monsieur le président.

Le président: Premièrement, monsieur Langdon, je ne sais pas si ces amendements, vos amendements NPD-1 et NPD-2, sont recevables. La greffière est... Je ne sais pas s'ils sont recevables. Tenons-nous-en à cela pour l'instant. Toutefois, je voudrais que vous nous les expliquiez et que vous les défendiez. Je ne peux pas me prononcer sur leur recevabilité pour l'instant.

Commencez donc par nous les expliquer avant de nous les proposer. Je voudrais tout d'abord avoir une explication.

M. Langdon: Il s'agit toutefois d'inclure une définition de l'expression «programme fédéral-provincial de transfert de revenus», et de proposer qu'après le paragraphe 2.d), à la rubrique «dépenses de programmes» on...

[*Text*]

Mr. Soetens: Can I go back? Is amendment NDP-1 in addition to the clause under expenditure, or is it a new insert?

Mr. Langdon: It's a new insert, which would have the title "federal-provincial transfer payments" at the side.

Mr. Soetens: I wasn't sure whether it was a continuation of the clause after the word "year".

Mr. Langdon: No, it would be a new part in the definitions section. We would then add, after paragraph 2.(d)—all of these are excluded from program spending—federal-provincial revenue transfer programs as defined in that previous clause. The following items are simply attempts on our part, on the basis of information provided to us, to indicate what the spending limits would be with federal-provincial programs taken out of them.

• 1720

The Chairman: The long and the short of it is that the objective here, basically, is to remove provincial transfer payments from the spending control act.

Mr. Langdon: That's right.

The Chairman: That is basically what all the amendments do—at least all of them except perhaps the last one, I am not sure.

Mr. Langdon: The last one does deal with that.

The Chairman: Okay, but the first seven essentially all involve that and the first two change something, and then because of that there are five, I believe, number changes because it causes the numbers to change. If you take the provincial transfer payments out, it would change the numbers, naturally, and so that changes all the numbers. That's the next four amendments.

So frankly, if I can put it this way, hypothetically if amendments 1 and 2 are defeated, there is probably no point in putting amendments 3 through 7.

Mr. Langdon: Yes.

The Chairman: They are consequential to 1 and 2 and so really the issue is whether or not provincial transfers should be included or not.

Mr. Langdon: In a sense, Mr. Chairman, the operative amendment is really the second one.

The Chairman: Mr. Langdon, as I say, there is some question but it is not absolutely clear whether or not these amendments are beyond the scope of the bill. The reason for that is normally there would be no amendments allowed to the definition section. That is normal practice. Why I don't know, but I am told these things.

In any event, that is normal. However, for the purposes at least of discussion, I am not going to make any ruling. In other words, I don't want to make an improper ruling. I am going to make no ruling; I am going to allow you to move your amendments without making any ruling and then we will just proceed from there.

[*Translation*]

M. Soetens: Puis-je revenir un peu en arrière? Le premier amendement du NPD est-il un ajout à l'article, à la rubrique dépenses, ou est-ce un nouveau paragraphe?

M. Langdon: Il s'agit d'un ajout qui aurait pour titre, dans la marge: «paiements de transfert fédéraux-provinciaux».

M. Soetens: Je ne savais pas trop si c'était quelque chose que vous vouliez ajouter après les mots «l'exercice en question».

M. Langdon: Non, il s'agirait d'une nouvelle partie de l'article portant sur les définitions. On ajouterait alors, après le paragraphe 2.d)—tous ces programmes sont exclus des dépenses et des programmes—les programmes fédéraux-provinciaux de transfert de revenus définis à l'article précédent. Partant des renseignements que nous avons obtenus, nous tentons seulement d'indiquer ce que seraient vraiment les limites imposées aux dépenses sans les programmes fédéraux-provinciaux.

Le président: Bref, l'objectif est d'exempter les paiements de transfert provinciaux de l'application de la loi limitant les dépenses publiques.

M. Langdon: En effet.

Le président: C'est en général le but de tous les amendements—en tout cas, de tous les amendements, à l'exception peut-être, du dernier. Je n'en suis pas sûr.

M. Langdon: C'est bien l'objectif du dernier amendement, oui.

Le président: D'accord, mais les sept premiers amendements impliquent cela et les deux premiers modifient quelque chose, et ce faisant, il faut modifier les chiffres à cinq endroits différents, car cela devient alors nécessaire. Si l'on exclut tous les paiements de transfert aux provinces, tous les chiffres changent, naturellement, et il faut alors tous les modifier. C'est l'objet des quatre amendements suivants.

Donc, pour être franc, dans l'hypothèse où les amendements 1 et 2 sont rejetés, il n'y aura probablement alors aucune raison de présenter les amendements 3 à 7.

M. Langdon: Oui.

Le président: Ces amendements sont corrélatifs aux amendements 1 et 2 et ne peuvent vraiment être acceptés ou rejetés que dans la mesure où les paiements de transfert provinciaux sont inclus ou non.

M. Langdon: Dans une certaine mesure, monsieur le président, l'amendement principal est en réalité le deuxième.

Le président: Monsieur Langdon, ces amendements sont peut-être recevables, mais je me demande s'ils ne dépassent pas la portée du projet de loi. Ce n'est pas vraiment clair. Habituellement, on n'admet aucun amendement à l'article portant sur les définitions. C'est la pratique normale. Pourquoi? Je ne le sais pas, mais c'est ce qu'on m'a dit.

Quoi qu'il en soit, c'est normal. Toutefois, aux fins de la discussion, en tout cas, je vais m'abstenir de rendre une décision. Autrement dit, je veux éviter de prendre une décision erronée. Je vais donc m'abstenir. Je vais vous permettre de proposer vos amendements, et nous verrons ensuite.

[*Texte*]

Mr. Langdon: Okay. Thanks, Mr. Chairman.

The Chairman: I don't want to set improper procedure here.

Mr. Langdon: For purposes of discussion, because I don't think it is useful to discuss just the definition of federal-provincial revenue transfer programs, let me move that clause 2 be amended, first, by inserting immediately after line 12 on page 2:

> "federal-provincial revenue transfer program" is a program of revenue transfer from the government to a province or provinces pursuant to an Act of Parliament.

Second, that there be inserted immediately after line 38 on page 2, a paragraph (d.1) to read as follows:

> (d.1) expenditures made pursuant to any federal-provincial revenue transfer program.

If I can speak to that briefly, I think there is significant difference between the commitments that are made to provinces under the various programs, such as equalization, such as EPF, the Canada Assistance Plan. There is significant difference between those and the program spending activities of the government that are directly and exclusively under federal government control.

• 1725

Nobody questions the fact that it is possible, through a piece of legislation, to change those expenditures of federal-provincial transfer types. But the fact that there is a long process of federal-provincial agreement that takes place in the development of each of these pieces of legislation means that to make such a change is something that is of considerably more significance in our federal system than to make a change in expenditures that are exclusively under federal control.

For that reason, I think in trying to control the program spending of the federal government, which is what this legislation should be aimed at, I believe—and it seems to me that is the thrust the minister and his officials have emphasized—we have to recognize this distinction, just as we recognize the distinction between program spending in general and the other various exceptions that exist in this definition.

It is for that reason I move the amendment. I do so also because we as a committee, after a fairly careful study of the legislation that is given to us to have a look at, felt that federal-provincial transfer payments as part of our unanimous report should not be included in the set of items to be controlled. For that reason, I think whether we accept or we do not accept this amendment is fairly significant for this committee. I think if the committee comes to a recommendation on a unanimous basis and the government rejects it, we have a responsibility to come back to the government and pass the recommendation, put it into the legislation. The government still has the option of coming back at report stage and eliminating that recommendation, but I think for it to do so should take that special act at report stage.

[*Traduction*]

M. Langdon: D'accord. Merci, monsieur le président.

Le président: Je ne veux pas créer de mauvais précédents.

M. Langdon: Aux fins de la discussion, donc, parce que je ne pense pas qu'il soit utile de discuter uniquement de la définition des programmes fédéraux-provinciaux de transfert de revenus, permettez-moi de proposer que l'on modifie l'article 2 en ajoutant, immédiatement après la ligne 37, à la page 3, la rubrique suivante:

> «programme fédéral-provincial de transfert de revenus». Programme prévoyant le transfert de fonds du gouvernement à une ou plusieurs provinces, conformément à une loi du Parlement.

Deuxièmement, que l'on modifie l'article 2 en ajoutant, immédiatement après la ligne 10, à la page 2, l'alinéa suivant:

> d.1) des dépenses faites en application de tout programme fédéral-provincial de transfert de revenus.

Si vous me permettez de donner quelques brèves explications, je pense qu'il y a une différence importante entre les engagements à l'égard des provinces en vertu des divers programmes, comme la péréquation, le FPE, le régime d'assistance publique du Canada. Il y a une différence importante entre ces programmes et les dépenses de programmes du gouvernement dont le contrôle est exercé directement et exclusivement par le gouvernement fédéral.

Personne ne conteste le fait qu'il soit possible, au moyen d'une loi, de modifier ces dépenses prévues dans le contexte des transferts fédéraux-provinciaux. Mais le fait même que l'élaboration de chacune de ces mesures législatives soit l'aboutissement d'un long processus de négociations fédérales-provinciales démontre qu'apporter une telle modification a beaucoup plus d'importance dans notre système fédéral que de modifier des dépenses qui sont exclusivement sous contrôle fédéral.

Par conséquent, je pense qu'en voulant contrôler les dépenses de programme du gouvernement fédéral, ce qui devrait être le but de ce projet de loi, je crois—et c'est particulièrement là-dessus que le ministre et ses hauts fonctionnaires ont particulièrement insisté—il faut reconnaître cette distinction, tout comme on reconnaît la différence entre les dépenses de programme en général, et les diverses autres exceptions que l'on retrouve dans cette définition.

C'est la raison pour laquelle je propose cet amendement. C'est aussi parce qu'en tant que comité, après une étude plutôt approfondie du projet de loi que nous devions examiner, nous avons recommandé, dans un rapport unanime, que les paiements de transfert fédéraux-provinciaux ne fassent pas partie des éléments devant être contrôlés. C'est pourquoi je pense que le fait d'accepter ou de rejeter cet amendement a une certaine importance pour notre comité. Je pense que si le comité formule une recommandation, à l'unanimité, et que le gouvernement la rejette, nous avons le devoir de revenir à la charge auprès du gouvernement et d'adapter la recommandation, de l'inscrire dans le projet de loi. Le gouvernement a toujours la possibilité de l'éliminer à l'étape du rapport, mais je pense qu'il ne devrait pouvoir le faire qu'à ce moment-là.

[*Text*]

I think for us to continue to have credibility as a committee in what we recommend, we should frankly stick to the key points we as a committee make in the various reports we put forward. I think if we do not do that the ultimate result is going to be that our recommendations will not be taken as seriously as they should be. We will not be able to operate with as much a sense of consensus because we hope to be able to see our recommendations translated into reality.

So I move this not just because I think it is something that is not a reflection of reality—the difference between exclusive areas of federal expenditure and those areas in which there has been some agreement worked out with the provinces—but also because I think the credibility of the committee is something that needs to be defended. For us to back up a position we have already taken is something that has the effect of increasing our credibility for the future as a committee.

• 1730

The Chairman: Is there any further discussion on this? I just want to repeat this. There is a difference of opinion—that's the disadvantage of having two clerks. Let's put it this way: there's some questioning of this, but being that I'm not necessarily a procedural expert, I will simply call the vote on these amendments. Now we could take them as one amendment...

Mr. Langdon: I think that's possible.

Amendment negatived

The Chairman: We have some more amendments to clause 2. We have to follow these in the right order here; that's part of the problem.

We now have NDP-3 to -7. Mr. Langdon, do you wish to move those?

Mr. Langdon: No, they're a consequence of the other amendments.

Clause 2 as amended agreed to on division

On Clause 3—*Budgets within spending limits*

Mr. Langdon: I have an amendment on clause 3.

The Chairman: Mr. Langdon, would you like to tell us what this measure is before I make a ruling on this?

Mr. Langdon: This particular amendment is almost a word-for-word reflection of some of the ideas that were in our original report, and it deals especially with the question much of my discussion with the officials considered, which is whether or not there should be some constraint on the ability of governments to bring into effect shifts in expenditure to the form of tax benefits, so as to achieve precisely the same goal, but not to have that offset by either a revenue increase or an expenditure reduction.

In other words, if we have a tax measure put into effect that would have the effect of increasing the deficit, this has to be offset, either by an expenditure reduction in another part of the overall budget or by a revenue increase in some other part of the budget. It seems to me it's something that certainly should be in order, because what we're talking about here is what the minister may do in a budget year by year. That's what this attempts to do.

[*Translation*]

Si nous voulons préserver la crédibilité de notre comité, nous devons défendre les recommandations que nous formulons dans les divers rapports que nous remettons au Parlement. Si nous ne le faisons pas, nos recommandations ne seront pas prises au sérieux. Nous aurons alors de la difficulté à parvenir à des consensus au sujet des questions que nous examinons, parce que nous espérons voir nos recommandations se concrétiser.

Je propose donc cet amendement, non seulement parce que je pense que cet article ne reflète pas la réalité—la différence entre la compétence exclusive du gouvernement fédéral à l'égard de certaines dépenses, et les programmes qui ont fait l'objet d'un accord avec les provinces—mais aussi parce que je crois qu'il vaut la peine de défendre la crédibilité du comité. Réaffirmer une position que nous avons déjà adoptée ne pourra que rehausser la crédibilité du comité à l'avenir.

Le président: Quelqu'un a-t-il quelque chose à ajouter là-dessus? Je tiens à répéter qu'il y a une différence d'opinion—c'est l'inconvénient d'avoir deux greffiers. Disons donc que la recevabilité des amendements n'est pas claire, mais étant donné que je ne suis pas expert en matière de procédures, je vais tout simplement proposer le vote sur ces amendements. Nous pourrions les considérer comme un seul amendement...

M. Langdon: Oui, c'est possible.

L'amendement est rejeté

Le président: Il y a d'autres amendements qui sont proposés à l'article 2. Il faut procéder par ordre; c'est en partie la difficulté.

Nous devons maintenant considérer les amendements 3 à 7 du NPD. Monsieur Langdon, voulez-vous les proposer?

M. Langdon: Non, car ce sont des amendements corrélatifs aux deux premiers amendements.

L'article 2 modifié est adopté à la majorité

L'article 3—*Non-dépassement du plafond dans le budget*

M. Langdon: J'ai un amendement à proposer à l'article 3.

Le président: Monsieur Langdon, voulez-vous nous dire un peu de quoi il s'agit avant que je rende une décision?

M. Langdon: Cet amendement reprend presque mot à mot certaines des idées qui figurent dans notre rapport initial, et il porte particulièrement sur la question dont j'ai surtout discuté avec les hauts fonctionnaires, à savoir s'il n'y aurait pas lieu d'imposer une certaine limite à la possibilité pour les gouvernements de modifier l'orientation de certaines dépenses, comme dans le cas des avantages fiscaux qui sont accordés, de manière à atteindre exactement le même but, mais pas au moyen d'une augmentation des revenus ou d'une réduction des dépenses.

Autrement dit, s'il y avait une mesure fiscale qui aurait pour effet d'accroître le déficit, il faudrait faire contrepoids à cette mesure, soit au moyen d'une réduction des dépenses ou d'une augmentation des revenus dans une autre partie du budget. Une telle mesure me paraît tout à fait justifiée, car ce dont il s'agit ici, c'est de ce que le ministre peut faire dans le budget d'une année à l'autre. C'est là l'objectif de cet amendement.

[*Texte*]

The Chairman: Mr. Langdon, I would change the terminology slightly. I would say it's certainly something that should be desirable. However, in terms of whether it's in order, I'm going to say this. This proposed amendment is beyond the scope of the bill as envisioned at second reading in the House, as it proposes to introduce into a bill, whose scope is confirmed to the control of government expenditures, measures to regulate revenues, as per Beauchesne's citation 698.(1).

• 1735

So I'm going to have to rule this amendment out of order, as desirable as it might be, even desired by me.

Mr. Langdon: I find it really curious that we as a committee should be able to spend a great deal of time dealing with these questions and come up with a recommendation of this sort; yet, to try to introduce that recommendation into the actual bill itself is considered to be procedurally improper.

The Chairman: What it boils down to is that the ruling of the chairman isn't debatable. If you prefer, you can move a motion essentially overriding my ruling. I'm not exactly sure what the wording is, but you can choose to do that if you wish.

We can't debate the ruling but we can have a motion. Then we can have a vote on my ruling.

Mr. Langdon: Why not move the motion, in that case?

The Chairman: I'm just giving you procedural advice here, Mr. Langdon, but the fact of the matter is, the amendment as per Beauchesne's is clearly out of order, whether or not we like it that way. But you do have that option if you wish to challenge my ruling. After the meeting you can have somebody explain it to you.

Mr. Langdon: Certainly I'll challenge the chair's ruling on it. I think it's not possible to take that interpretation. Is that a debatable motion?

The Chairman: I guess it's not debatable.

Mr. Soetens: Can we ask questions?

The Chairman: Yes, I will allow questions.

Mr. Soetens: I take it, then, that what we're being asked to vote on is whether or not you have interpreted Beauchesne's correctly.

The Chairman: No, what I'm going to ask is this: Shall the ruling of the chairman be sustained? That is the question. That's what we will be voting on.

Mr. Soetens: That's a pretty tough one.

The Chairman: Yes, I know it is. The ruling is based on Beauchesne's citation 698.(1). If anybody wishes I could read it, or we could provide a further explanation to you if anybody wants that before the vote.

Mr. Langdon: I think you should probably read out the section.

[*Traduction*]

Le président: Monsieur Langdon, j'utiliserais peut-être un autre mot à cet égard. Je dirais plutôt qu'il s'agit sûrement d'une mesure qui est souhaitable. Toutefois, pour ce qui est de sa recevabilité, je dirais ceci. L'amendement que vous proposez dépasse la portée du projet de loi prévu en deuxième lecture à la Chambre, dans la mesure où il propose d'inscrire dans un projet de loi, dont la portée vise le contrôle des dépenses du gouvernement, des mesures visant à réglementer les revenus, selon le commentaire 698.(1) de Beauchesne.

Je vais donc devoir déclarer cet amendement irrecevable, aussi souhaitable qu'il puisse être, et même désiré de ma part.

M. Langdon: Je trouve vraiment curieux que nous ayons consenti, en tant que comité, à consacrer autant de temps à ces questions et à formuler une recommandation de ce genre, pour en arriver à se faire dire que tenter d'inscrire cette recommandation dans le projet de loi déroge aux procédures.

Le président: En réalité, on ne peut débattre de la décision du président. Si vous le préférez, vous pouvez toujours présenter une motion visant à supplanter la décision. Je ne sais pas exactement comment une telle motion doit être formulée, mais vous pouvez toujours le faire si vous le désirez.

Nous ne pouvons pas débattre de la décision, mais nous pouvons recevoir une motion. Puis, nous pourrons voter sur la décision que j'ai prise.

M. Langdon: Pourquoi ne pas présenter la motion, dans ce cas?

Le président: Ce n'est qu'un avis que je vous donne, monsieur Langdon, mais il n'en demeure pas moins que selon le commentaire de Beauchesne, l'amendement est irrecevable, que cela nous plaise ou non. Mais, vous avez la possibilité de contester ma décision. Après la réunion, quelqu'un pourra vous l'expliquer.

M. Langdon: Je vais sûrement contester la décision du président sur cet amendement. Je pense que l'on ne peut pas interpréter les règles ainsi. Peut-on débattre de la motion?

Le président: Je ne pense pas, non.

M. Soetens: Pouvons-nous poser des questions?

Le président: Oui, je vous permettrai d'en poser.

M. Soetens: Alors, je suppose que ce sur quoi nous allons nous prononcer, c'est si vous avez interprété correctement le commentaire de Beauchesne ou non.

Le président: Non, voici ce que je vais vous demander: la décision du président est-elle maintenue? C'est la question. C'est là-dessus que nous prendrons le vote.

M. Soetens: C'est une question plutôt difficile.

Le président: Oui, c'est aussi mon avis. Ma décision est fondée sur le commentaire 698.(1) de Beauchesne. Si vous voulez, je peux le lire, ou nous pourrons vous fournir une explication si vous voulez en obtenir une avant le vote.

M. Langdon: Vous devriez probablement lire le commentaire en question.

[*Text*]

The Chairman: Beauchesne's 698.(1) reads:

An amendment which is out of order on any of the following grounds cannot be put from the chair:

(1) An amendment is out of order if it is irrelevant to the bill, beyond its scope or governed by or dependent upon amendments already negatived.

This one is clearly beyond the scope of the bill. The bill is about controlling government expenditures and not about taxation.

Shall the ruling be sustained?

Mr. Langdon: I'll ask for a roll call on this.

The Chairman: The chairman's ruling is upheld by a vote of 3 to 2.

We can now move on. There any no other amendments to clause 3. Shall clause 3 carry?

Mr. Langdon: As it presently stands, I think this clause misses something that was absolutely crucial to the American legislation, which we looked at in Washington, which is that you cannot permit the whole question of spending to be dealt with without dealing with the issue of taxation. If you do so you are simply not being serious about trying to deal with the deficit and instead are playing what is essentially a public relations game or a kind of shell game that does not achieve anything.

• 1740

That was why our committee unanimously adopted the following recommendation:

Any legislated reduction in total tax revenues which causes the federal government's fiscal targets not to be met must be accompanied by measures offsetting this decrease through other forms of revenue increase or expenditure reduction.

I will quote from the report and remind people that we voted unanimously in favour of the recommendation:

The purpose of the Spending Control Act is to prevent increases in program spending, which in turn would result in a higher tax burden for Canadians. The purpose of the Act is not to deny lower taxes should the overall economic and fiscal position be such that tax decreases are warranted. It should be recognized that the federal government has also set out targets for the budgetary deficit, financial requirements and the debt position.

This is the government's response to our recommendation. Any consideration of tax reductions would have to be put in the context of their impact on these other fiscal objectives. That simply does not recognize that our concern and the concern expressed in the United States legislation was with respect to the size of deficits. We've seen from the example the officials have given us that we can have a shift in activities and in the way those activities are delivered.

[*Translation*]

Le président: Le commentaire 698.(1) de Beauchesne dit ceci:

Il est interdit au président du comité de recevoir un amendement:

(1) S'il ne se rapporte pas au projet de loi, s'il en dépasse la portée, s'il s'inspire ou dépend d'amendements déjà rejetés.

Cet amendement dépasse clairement la portée du projet de loi. Le projet de loi porte sur le contrôle des dépenses gouvernementales, et non pas sur la fiscalité.

La décision est-elle maintenue?

M. Langdon: Je vais demander un vote par assis et debout là-dessus.

Le président: La décision du président est maintenue par trois voix contre deux.

Nous pouvons maintenant poursuivre. Y a-t-il d'autres amendements que l'on propose d'apporter à l'article 3? L'article 3 est-il adopté?

M. Langdon: Dans la situation actuelle, je pense que cet article passe complètement à côté d'un élément qui était absolument crucial dans la loi américaine que nous avons examinée à Washington, à savoir que l'on ne peut pas dissocier la question des dépenses de celle de la taxation. En dérogeant à cette règle, on ne peut pas sérieusement espérer réduire le déficit, et toute l'opération prend plutôt l'allure d'une opération de relations publiques ou d'une opération de camouflage qui ne règle vraiment rien.

C'est précisément pour cette raison que notre comité a adopté la recommandation suivante à l'unanimité:

Toute réduction, en vertu d'une loi, des recettes fiscales globales qui empêchent le gouvernement d'atteindre ses objectifs financiers doit s'accompagner de mesures compensatoires afin d'augmenter les recettes tirées d'autres sources ou de diminuer les dépenses.

Je vais citer le rapport et rappeler à tous que nous avons voté à l'unanimité en faveur de la recommandation:

Le projet de loi sur le contrôle des dépenses a pour objet d'empêcher l'accroissement des dépenses de programmes, qui alourdirait le fardeau fiscal des Canadiens. Ce projet de loi vise à permettre une baisse des taxes si les conditions économiques et financières y sont favorables. Le gouvernement fédéral s'est aussi fixé comme objectif de réduire le déficit budgétaire, ses besoins financiers et la dette.

C'est la réponse du gouvernement à notre recommandation. Toutes les possibilités de réduire les impôts devraient être examinées à la lumière de l'incidence qu'elles pourraient avoir sur ces autres objectifs fiscaux. Cela ne reflète tout simplement pas notre inquiétude, et l'inquiétude exprimée dans la loi américaine, au sujet de l'importance des déficits. L'exemple que les hauts fonctionnaires nous ont donné nous permet de supposer qu'un changement d'orientation peut subvenir dans ces activités et dans la façon dont elles sont appliquées.

[*Texte*]

The Chairman: Mr. Langdon, I would just like to say one thing, which is that our recommendation said:

> Any legislated reduction in total tax revenues which causes the federal government's fiscal targets not to be met must be accompanied by measures

In other words, if the government was to reduce taxes for one reason or another and that reduction was to cause the government's targets to not be met, there would then have to be an appropriate corresponding measure. However, your amendment says:

> The Minister shall not present a budget for a controlled fiscal year that proposes a legislated reduction in total tax revenues unless such a proposed reduction is off-set by other [measures].

That text is somewhat different from our recommendation in the sense that if we just assume that all those people who say the GST will be a big cash cow are right—some of us didn't think that was the case, but let's just assume it is, for the moment—

Mr. Soetens: We were proven right, weren't we?

The Chairman: Let's just assume that the GST produces a lot more revenue in this coming year than was forecast and that the government is suddenly receiving more money than it had expected. The effect of your amendment would be to prevent the government from reducing the GST to bring it back down to the revenue it was supposed to bring in.

Mr. Bjornson (Selkirk—Red River): We've already dealt with that amendment, Mr. Chairman. Why are you bringing it back to the floor?

The Chairman: No, we're dealing with the clause.

Mr. Langdon: You should have voted to challenge the chair.

The Chairman: He's still arguing for the amendment to the clause. That's why I was just reminding him of what his amendment would have done.

Do you have further discussion on the clause?

Mr. Langdon: Yes, I think the clause misses the fact that's been pointed out to us very clearly by the officials who are here today, which is that you can shift activity and a program that is delivered in the form of expenditures to a program that's delivered in the form of tax benefits, have the effect of increasing the deficit, yet look like you're reducing expenditures. If that's what this committee wants to vote for, it's certainly possible to do so, but I hope you recognize the implications of that in terms of the fact that nothing serious is being done with respect to the deficit, which I think all of us agreed was a major concern. I will regret it considerably if that's the way in which we proceed.

• 1745

The Chairman: Given the positive way in which the recent budget has been received, I'm not sure we want to put road-blocks in the way of reducing taxes. However, I do understand your point.

[*Traduction*]

Le président: Monsieur Langdon, j'ai seulement une précision à apporter. Dans notre recommandation, nous disions:

> Toute réduction, en vertu d'une loi, des recettes fiscales globales qui empêchent le gouvernement d'atteindre ses objectifs financiers doit s'accompagner de mesures compensatoires. . .

Autrement dit, si le gouvernement réduisait les impôts, pour une raison ou pour une autre, et que cette réduction allait faire en sorte que certains objectifs du gouvernement ne soient pas atteints, il y aura alors une mesure correspondante appropriée qui serait appliquée. Cependant, dans votre amendement, vous dites:

> Le ministre ne peut pas présenter, pour un exercice déterminé, un budget qui prévoit de réduire par voix législative l'ensemble des recettes fiscales, à moins que la réduction proposée ne soit compensée par d'autres mesures.

Ce texte diffère quelque peu de la formulation de notre recommandation de par le fait que si nous supposons que toutes les personnes qui prétendent que la TPS sera une véritable vache à lait ont raison: certains d'entre nous n'étaient pas de cet avis, mais supposons que ce soit le cas, pour un moment. . .

M. Soetens: Il a été démontré que nous avions raison, n'est-ce pas?

Le président: Supposons que la TPS génère beaucoup plus de revenus que prévu au cours de l'exercice, et que le gouvernement reçoive tout à coup plus d'argent qu'il ne le prévoyait. Votre amendement aurait alors pour effet d'empêcher le gouvernement de réduire le taux de la TPS pour ramener les revenus au niveau où ils devaient être.

M. Bjornson (Selkirk—Red River): Nous avons déjà disposé de cet amendement, monsieur le président. Pourquoi le ramenez-vous sur le tapis?

Le président: Non, nous parlons de l'article.

M. Langdon: Vous auriez dû voter contre le président.

Le président: Il défend encore l'amendement à l'article. C'est pour cette raison que je lui disais quel effet aurait eu son amendement.

Avez-vous quelque chose à ajouter au sujet de l'article?

M. Langdon: Oui, je pense que l'article passe à côté du fait qu'ont relevé très clairement les hauts fonctionnaires qui sont ici aujourd'hui, à savoir que l'on peut faire passer une activité et un programme, impliquant des dépenses à un programme associé à des avantages fiscaux, ce qui peut avoir pour effet d'augmenter le déficit, tout en donnant l'impression de réduire les dépenses. Il est tout à fait possible que le comité se prononce là-dessus, mais j'espère que vous reconnaîtrez ce que cela signifie, c'est-à-dire que l'on ne fait vraiment rien de sérieux pour réduire le déficit, ce que nous avons tous reconnu, je pense, comme une préoccupation de la plus haute importance. Je serais très déçu si nous ne le reconnaissons pas.

Le président: Compte tenu de l'accueil favorable que l'on a réservé au récent budget, je ne suis pas convaincu que nous voulions faire obstacle à la réduction des impôts. Toutefois, je vous comprends.

[*Text*]

Mr. Langdon: Come on now. The last budget, as we talked about in our discussion here with the officials, was something that would have been quite consistent with the tax expenditure control approach that we recommended in the unanimous report of the committee. It was a budget that had tax reductions of a certain amount and expenditure reductions of an equal amount.

The Chairman: Is there any further discussion on clause 3?

Clause 3 agreed to: yeas 3; nays 2

Clause 4 agreed to on division

Clause 5 agreed to on division

On Clause 6—*Statement in Public Accounts*

Mr. Thompson (Carleton—Charlotte): I move that clause 6 of Bill C-56 be amended by striking out line 33 on page 7 and substituting the following:

in paragraphs (a) to (g) of the definition

The Chairman: Would the officials like to give a brief explanation of the amendment?

Mr. Rae Tallin (Legislative Counsel, Tax Counsel Division, Department of Finance): Again, this is an anomaly in the act that was brought to our attention by the Auditor General's staff. Initially, the provision provided for the statement in the public accounts to set out certain things that were going to be excluded from the spending limits. The one thing not included in the statement that is not included in the spending limits is the cost of servicing debts.

Initially, it was left out because the cost of servicing debts is clearly set out in the accounts in another statement. However, the Auditor General has suggested that this statement should be complete and the department agrees that it would probably be a lot easier for people to understand if it included all of the exceptions from the expenditures.

The Chairman: Okay.

Mr. Langdon: I have a question with respect to that. In the public accounts, are the costs associated with debt servicing and repayment of debt considered to be program spending?

Mr. DeVries: It is not, Mr. Langdon.

• 1750

Mr. Langdon: Well, in that case, why is it suggested by this amendment that it should be put into the public accounts in the same section as those areas that are considered to be part of program spending?

Mr. DeVries: Mainly because it goes back to the definition of expenditure in clause 2, which relates to the total budgetary expenditures of the government, including both program spending and public debt charges. In order to bring that down to program spending only, there has to be the adjustment then for public debt charges, and that's all this clause does.

Mr. Langdon: Perhaps I've missed something in the discussion where you indicated these were already identified in another part of the public accounts. Is that right?

[*Translation*]

M. Langdon: Allons donc! Le dernier budget, comme nous l'avons établi tout à l'heure avec les hauts fonctionnaires, aurait pu satisfaire à la recommandation unanime que le comité a formulée, pour ce qui est du contrôle des dépenses fiscales. C'était un budget qui prévoyait une certaine réduction d'impôt et une réduction équivalente des dépenses.

Le président: Y a-t-il autre chose au sujet de l'article 3?

L'article 3 est adopté par 3 voix contre 2

L'article 4 est adopté à la majorité

L'article 5 est adopté à la majorité

L'article 6—*Déclaration dans les comptes publics*

M. Thompson (Carleton—Charlotte): Je propose que l'article 6 du projet de loi C-56 soit modifié par substitution, à la ligne 17, page 7, de ce qui suit:

c) les dépenses visées aux alinéas a) à g).

Le président: Les hauts fonctionnaires peuvent-ils nous donner une brève explication de l'amendement?

M. Rae Tallin (avocat-conseil, Division de droit fiscal, ministère des Finances): Il s'agit encore là d'une anomalie dans la loi qui nous a été signalée par le personnel du vérificateur général. À l'origine, la disposition prévoyait que l'état financier des comptes publics comporte un certain nombre d'éléments qui seraient exclus des limites imposées aux dépenses. Le seul élément ne figurant pas dans l'état financier, et qui n'est pas prévu dans les limites aux dépenses, est le coût du service des dettes.

À l'origine, le coût du service des dettes n'était pas inscrit dans cet état financier parce qu'il figure clairement dans les comptes d'un autre état financier. Toutefois, le vérificateur général a suggéré que cet état financier soit complet, et le ministère est aussi d'avis que l'état financier serait probablement beaucoup plus facile à comprendre si toutes les exceptions étaient mentionnées.

Le président: D'accord.

M. Langdon: J'ai une question là-dessus. Dans le contexte des comptes publics, les coûts liés au service de la dette et au remboursement de la dette sont-ils considérés comme des dépenses de programmes?

M. DeVries: Non, monsieur Langdon.

M. Langdon: Dans ce cas, pourquoi propose-t-on dans cet amendement d'inscrire ces dépenses dans la même partie des comptes publics que les dépenses qui sont considérées comme des dépenses de programme?

M. DeVries: Principalement en raison de la définition des dépenses qui figure dans l'article 2, qui porte sur les dépenses budgétaires totales du gouvernement, y compris les dépenses de programme et le service de la dette. Pour faire en sorte que cela ne s'applique qu'aux dépenses de programme, il faut effectuer un certain rajustement à l'égard du service de la dette, et c'est tout ce que fait cet article.

M. Langdon: Je ne me souviens pas de vous avoir entendu dire que ces dépenses étaient déjà inscrites dans une autre partie des comptes publics. Est-ce bien le cas?

[*Texte*]

Mr. DeVries: In the statement that we're referring the Auditor General to in clause 2 of this act, the bottom line expenditure number that's referred to includes both program spending and public debt charges. It's a matter then, in order to ensure that this act relates only to program spending, that the proper adjustments be made to do that, and that's what this does.

Mr. Langdon: But if debt service and debt repayment is not considered part of program spending in the public accounts, precisely how would you go about doing this?

Mr. DeVries: The definition in the revenue and expenditure statement that we're referring the Auditor General to, to audit... The net number that you see there in clause 2, line 5 on page 2...that definition of expenditures is total budgetary expenditure including both program spending and interest on the public debt. The act, however, refers only to program spending, so it's a matter of making the appropriate adjustments to ensure that it's just program spending that the Auditor General is looking at and not total budgetary expenditure as defined in that statement.

The Chairman: In other words, it's making clear that the Auditor General is basing his opinion on the section of the financial statement that deals with program spending and not the whole financial statement on which he basically bases his overall opinion.

Mr. DeVries: That's correct.

The Chairman: That actually makes sense.

Amendment agreed to on division

Clause 6 agreed to

Clause 7 agreed to on division

On Clause 8—*Report of Auditor General*

Mr. Bjornson: I'd like to move that clause 8 of Bill C-56 be amended by striking out lines 25 to 34 on page 8 and substituting the following, and I think we all have this front of us, so rather than I read it... I think we have it available.

[See *Minutes of Proceedings*]

The Chairman: The amendment as circulated is number G-3. Would you like to give us an explanation of that amendment?

Mr. DeVries: This again goes back to discussion we had with the staff of the Auditor General, where they felt that the wording in this amendment would be more explicit as to what the Auditor General would be relating his opinion to. This wording is also consistent with the wording that's now in Bill C-21 so that there's no misunderstanding as to what it is that we're asking the Auditor General to do.

Amendment agreed to

Clauses 8 as amended agreed to

Clauses 9 to 11 inclusive agreed to on division

Clause 1 agreed to on division

[*Traduction*]

M. DeVries: Dans l'état financier auquel nous renvoyons le vérificateur général, dans l'article 2 de cette loi, le total des dépenses qui est mentionné comprend les dépenses de programme et le service de la dette publique. Pour faire en sorte que cette loi ne s'applique qu'aux dépenses de programme, il faut effectuer un certain rajustement, et c'est précisément ce que fait cet article.

M. Langdon: Mais si le service de la dette ou le remboursement de la dette n'est pas considéré comme une dépense de programme dans le contexte des comptes publics, comment procéderiez-vous précisément?

M. DeVries: La définition, dans l'état des recettes et des dépenses, auquel nous renvoyons le vérificateur général...la somme nette, qui est mentionnée à l'article 2, à la huitième ligne de la première page... Cette définition des dépenses représente la totalité des dépenses budgétaires, y compris les dépenses de programme et les intérêts sur la dette publique. Cependant, la loi ne vise que les dépenses de programme. Il faut donc apporter les modifications nécessaires pour faire en sorte que le vérificateur général ne vérifie que les dépenses de programme, et non pas la totalité des dépenses budgétaires.

Le président: Autrement dit, cette disposition précise clairement que le vérificateur général n'émet une opinion que sur la partie de l'état financier qui porte sur les dépenses de programme, et non pas sur l'ensemble de l'état financier.

M. DeVries: C'est juste.

Le président: Cela m'apparaît tout à fait logique.

L'amendement est adopté à la majorité

L'article 6 est adopté

L'article 7 est adopté à la majorité

L'article 8—*Rapport du vérificateur général*

M. Bjornson: Je propose que l'article 8 du projet de loi C-156 soit modifié par substitution, aux lignes 21 à 30, page 8, de ce qui suit...et je pense que nous avons tous en main l'amendement. Alors, plutôt que de le lire...

[Voir le *Procès-verbal*]

Le président: Il s'agit de l'amendement G-3. Voulez-vous nous expliquer un peu de quoi il s'agit?

M. DeVries: Cet amendement est aussi ressorti des discussions que nous avons eues avec le personnel du vérificateur général. Les représentants du vérificateur général étaient d'avis que la formulation de cet amendement serait plus précise pour ce qui est de l'objet de l'opinion du vérificateur général. Cette formulation correspond aussi à celle qui figure maintenant dans le projet de loi C-21, de manière à ce qu'il n'y ait pas de malentendu sur ce que nous demandons au vérificateur général de faire.

L'amendement est adopté

L'article 8 modifié est adopté

Les articles 9 à 11 inclusivement sont adoptés à la majorité

L'article 1 est adopté à la majorité

[*Text*]

The Chairman: Shall the title carry?

Some hon. members: Agreed.

An hon. member: On division.

The Chairman: Shall the bill as amended carry?

Some hon. members: Agreed.

An hon. member: On division.

• 1755

The Chairman: Shall I report the bill as amended to the House?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Before I close off I will thank the officials for coming here today and for your previous appearances. We appreciate the time and the effort you've taken.

I advise members that the subcommittee on taxation meeting is tomorrow, for those involved in that committee. Perhaps Mr. Soetens could tell us about the subject-matter.

Mr. Soetens: The subject-matter is to discuss the report from our officials based on the meeting we had last week on the various items of tax deductibility.

The Chairman: This meeting is adjourned.

[*Translation*]

Le président: Le titre du projet de loi est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Une voix: Avec opposition.

Le président: Le projet de loi modifié est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Une voix: Avec opposition.

Le président: Dois-je faire rapport du projet de loi modifié à la Chambre?

Des voix: D'accord.

Le président: Avant de mettre un terme à la séance, je vais remercier les hauts fonctionnaires de leur présence aujourd'hui ainsi que pour les témoignages précédents. Nous vous remercions du temps et des efforts que vous avez fournis.

J'informe les députés que le Sous-comité de la fiscalité se réunit demain, pour ceux qui font partie de ce comité. M. Soetens peut peut-être nous dire de quoi il sera question.

M. Soetens: Du rapport de nos hauts fonctionnaires découlant de la réunion que nous avons eue la semaine dernière sur certaines questions concernant la déductibilité.

Le président: La séance est levée.

MAIL POSTE
Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid Port payé
Lettermail Poste-lettre
K1A 0S9
Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Department of Finance:

Peter DeVries, Director, Fiscal Policy Division;

Rae Tallin, Legislative Counsel, Tax Counsel Division;

Sonia Beaulieu, Legislative Counsel, Tax Counsel Division.

TÉMOINS

Du ministère des Finances:

Peter DeVries, directeur, Division de la politique fiscale;

Rae Tallin, conseiller législatif, Direction du droit fiscal;

Sonia Beaulieu, conseillère législative, Direction du droit fiscal.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publications

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 46

Tuesday, April 7, 1992
Wednesday, April 8, 1992

Chairman: Murray Dorin

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 46

Le mardi 7 avril 1992
Le mercredi 8 avril 1992

Président: Murray Dorin

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances

RESPECTING:

Future Business

Pursuant to Standing Order 32(5), a study of the "Bank of Canada: Annual Report of the Governor to the Minister of Finance and statement of accounts for the year 1991"

CONCERNANT:

Travaux futurs

Conformément à l'article 32(5) du Règlement, une étude de la «Banque du Canada: Rapport annuel du gouverneur au ministre des Finances et relevé de comptes pour l'année 1991»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Third Session of the Thirty-fourth Parliament,
1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature,
1991-1992

STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairman: Murray Dorin

Vice–Chairmen:
Clément Couture
Diane Marleau

Members

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White—(8)

(Quorum 5)

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: Murray Dorin

Vice–présidents:
Clément Couture
Diane Marleau

Membres

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White—(8)

(Quorum 5)

La greffière du Comité

Susan Baldwin

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, APRIL 7, 1992
(59)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance met *in camera* at 3:45 o'clock p.m. this day, in Room 253-D, Centre Block, the Chairman, Murray Dorin, presiding.

Members of the Committee present: Clément Couture, Murray Dorin, Steven Langdon, Diane Marleau, René Soetens and Greg Thompson.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Marion Wrobel, Senior Analyst.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee proceeded to the consideration of future business.

It was agreed,—That the membership of the Sub-Committee on Financial Institutions, be as follows: Don Blenkarn as Chairman, Bill Attewell, Catherine Callbeck, Murray Dorin, George Rideout, John Rodriguez, Pat Sobeski and René Soetens.

It was agreed,—That Murray Dorin be appointed as a member of the Sub-committee on Tax Matters.

It was agreed,—That the membership of the Sub-committee on International Financial Institutions with Steven Langdon as Chairman, be as follows: Clément Couture, Diane Marleau and such other Members as may be appointed following the usual consultations and filed with the Clerk.

It was agreed,—That pursuant to Standing Order 120, the Committee retain the services of Carole Chouinard as consultant for the Committee's work on various tax matters, for the period of April 1 to June 23, 1992 at $599. per day, plus miscellaneous expenses, for a total amount not exceeding $5,000.

It was agreed,—That pursuant to Standing Order 120, the Committee retain the services of Gowling, Strathy and Henderson, specifically Guy David, as consultant for the Committee's work on various matters for the period of April 1 to June 23, 1992 at $105. per hour not exceeding $599. per day, plus miscellaneous expenses, for a total amount not exceeding $5,000.

It was agreed,—That a Sub-committee on Regulation and Competition be struck with René Soetens as Chairman, Clément Couture, Steven Langdon, Diane Marleau and Brian White as Members and other Members to be chosen after the usual consultations and filed with the Clerk; that the Sub-committee be empowed to send for persons, papers and records, to sit while the House is sitting, to sit during periods when the House stands adjourned, to print from day to day such papers and evidence as may be ordered by it and authorize its Chairman to hold meetings to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present; and that the Sub-committee be empowered to retain the services of advisers to assist in its work; and that it also be empowered to retain the professional, clerical and stenographic help as may be required.

It was agreed,—That the Sub-committee on Regulation and Competition issue a press release to inform interested groups and individuals of its mandate.

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 7 AVRIL 1992
(59)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances se réunit à huis clos à 15 h 45, dans la salle 253-D de l'édifice du Centre, sous la présidence de Murray Dorin (*président*).

Membres du Comité présents: Clément Couture, Murray Dorin, Steven Langdon, Diane Marleau, René Soetens et Greg Thompson.

Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Marion Wrobel, analyste principal.

Suivant le paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité délibère de ses travaux futurs.

Il est convenu,—Que la composition du Sous-comité des institutions financières soit la suivante: Don Blenkarn (président), Bill Attewell, Catherine Callbeck, Murray Dorin, George Rideout, John Rodriguez, Pat Sobeski et René Soetens.

Il est convenu,—Que Murray Dorin soit membre du Sous-comité des questions fiscales.

Il est convenu,—Que la composition du Sous-comité des institutions financières internationales soit la suivante: Steven Langdon (président), Clément Couture, Diane Marleau, et tout autre membre qui pourra être désigné après les consultations habituelles.

Il est convenu,—Que, selon l'article 120 du Règlement, le Comité retienne les services de Carole Chouinard, comme consultante, afin d'aider le Comité à examiner des questions fiscales, pour la période allant du 1er avril au 23 juin 1992, au taux journalier de 599$, plus frais divers, jusqu'à concurrence de 5,000$.

Il est convenu,—Que, selon l'article 120 du Règlement, le Comité retienne les services de Guy David, consultant, de Gowling, Strathy et Henderson, pour la période allant du 1er avril au 23 juin 1992, au taux horaire de 105$, sans dépasser 599$ par jour, plus frais divers, jusqu'à concurrence de 5,000$.

Il est convenu,—Que soit constitué le Sous-comité de la réglementation et de la concurrence formé de René Soetens (président), Clément Couture, Steven Langdon, Diane Marleau et Brian White ainsi que d'autres membres à désigner après les consultations d'usage; que le sous-comité soit autorisé à convoquer des témoins, à exiger des documents et des dossiers, à se réunir pendant que la Chambre siège et pendant les ajournements, à faire imprimer au jour le jour des documents et témoignages et à permettre à son président, en l'absence de quorum, de tenir des séances, entendre des témoignages et en autoriser l'impression; que le sous-comité soit aussi autorisé à retenir les services de conseillers, de professionnels, de personnel de soutien et de sténographes, selon ses besoins.

Il est convenu,—Que le Sous-comité de la réglementation et de la concurrence publie un communiqué pour informer les organismes et particuliers de la teneur de son mandat.

It was agreed,—That the Committee seek the approval of the House for the Committee, with the necessary staff, to adjoin to Rochester, New York on May 5, 1992 for the purpose of attending a Conference on Regulatory Policy.

At 4:22 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Stephen Knowles

Committee Clerk

Il est convenu,—Que le Comité demande à la Chambre de lui permettre de se rendre, accompagné du personnel requis, à Rochester, New York, le 5 mai 1992, afin d'assister à une conférence sur la politique de réglementation.

À 16 h 22, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Greffier de comité

Stephen Knowles

WEDNESDAY, APRIL 8, 1992
(60)

The Standing Committee on Finance met at 3:30 o'clock p.m. this day, in Room 371, West Block, the Chairman, Murray Dorin, presiding.

Members of the Committee present: Murray Dorin, Herb Gray, Steven Langdon, Diane Marleau and Greg Thompson.

Acting Members present: Don Blenkarn for René Soetens and Harry Brightwell for Brian White.

Other Member present: Benoît Tremblay.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Marion Wrobel, Senior Analyst.

Witnesses: From the Bank of Canada: John Crow, Governor; Gordon Thiessen, Senior Deputy Governor and Charles Freedman, Deputy Governor.

In accordance with its mandate under Standing Order 32(5), the Committee proceeded to the consideration of the "Bank of Canada: Annual Report of the Governor to the Minister of Finance and statement of accounts for the year 1991".

John Crow made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

At 4:14 o'clock p.m., the Acting Chairman, Greg Thompson, took the Chair.

At 5:40 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Marc Toupin

Committee Clerk

LE MERCREDI 8 AVRIL 1992
(60)

Le Comité permanent des finances se réunit à 15 h 30, dans la salle 371 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Murray Dorin (*président*).

Membres du Comité présents: Murray Dorin, Herb Gray, Steven Langdon, Diane Marleau et Greg Thompson.

Membres suppléants présents: Don Blenkarn remplace René Soetens; Harry Brightwell remplace Brian White.

Autre député présent: Benoît Tremblay.

Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Marion Wrobel, analyste principal.

Témoins: De la Banque du Canada: John Crow, gouverneur; Gordon Thiessen, premier sous-gouverneur; Charles Freedman, sous-gouverneur.

Suivant le mandat que lui confère le paragraphe 32(5) du Règlement, le Comité examine le rapport annuel du gouverneur de la Banque du Canada au ministre des Finances, ainsi que son relevé de comptes pour 1991.

John Crow fait un exposé puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

À 16 h 14, le président suppléant, Greg Thompson, remplace le président.

À 17 h 40, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Greffier de comité

Marc Toupin

[*Texte*]

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

Wednesday, April 8, 1992

• 1534

The Chairman: I call this meeting to order. Welcome, governor.

I understand that you have a brief opening statement. If you would proceed with that, we'll go on to questions from the members. I'm sure there are members who are anxious and eager to ask questions. You've been here often enough that I'm sure you have the answers well rehearsed.

Mr. John Crow (Governor, Bank of Canada): They may be different questions, Mr. Chairman.

I appreciate the opportunity to be here, presumably to discuss the Bank of Canada's annual report. On this occasion I'm accompanied by Gordon Thiessen, senior deputy governor with the bank, and by Chuck Freedman, deputy governor of the bank.

• 1535

Mr. Langdon (Essex—Windsor): Mr. Chairman, do we have a copy of his statement?

Mr. Crow: There were some sets. Plenty were sent up.

The Chairman: They're here. I think you can feel free to proceed.

M. Crow: Monsieur le président, j'aimerais, pour commencer, donner un aperçu des thèmes abordés dans le rapport annuel de la Banque pour l'exercice 1991. C'est avec plaisir que je répondrai ensuite aux questions des membres de votre Comité.

Comme il est signalé dans le rapport, 1991 a été une année difficile. L'économie canadienne a été lente à sortir de la récession. Cette faiblesse n'a pas été ressentie uniquement au Canada. En effet, des problèmes de même nature ont aussi été observés à l'étranger.

Néanmoins, nous avons marqué des points l'an dernier dans la correction des déséquilibres qui ont entravé l'activité économique. Ceux-ci devraient, par conséquent, peser moins lourd en 1992 et dans les années ultérieures.

Les taux d'intérêt sont beaucoup moins élevés qu'auparavant. Voilà un changement bénéfique majeur qui s'est produit sur la scène canadienne. La question est maintenant de savoir si ceux-ci peuvent encore baisser et se maintenir à de bas niveaux.

The contribution the bank can make to generally low interest rates is through success in bringing down inflation and in promoting confidence that inflation will not be a threat to the future. This means providing Canadians with money that can be trusted not to have its value eroded by inflation. The importance of trustworthy money is that it helps the economy to realize the basic goals of sustained high employment and rising living standards. It is a means to an end.

[*Traduction*]

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

Le mercredi 8 avril 1992

Le président: Je déclare la séance ouverte. Bienvenue, monsieur le gouverneur.

Si je comprends bien, vous avez une courte déclaration préliminaire à faire. Vous pourriez peut-être commencer par cela, et ensuite nous passerons aux questions des membres. Je suis sûr que certains d'entre eux ont hâte de vous poser des questions. Vous avez comparu si souvent devant ce comité que je suis sûr que vous avez déjà bien préparé vos réponses.

M. John Crow (gouverneur de la Banque du Canada): Monsieur le président, les questions seront peut-être différentes.

Je vous remercie de m'avoir invité ici aujourd'hui pour discuter, je présume, du rapport annuel de la Banque du Canada. Je suis accompagné aujourd'hui de M. Gordon Thiessen, premier sous-gouverneur de la banque, et de M. Chuck Freedman, sous-gouverneur de la banque.

M. Langdon (Essex—Windsor): Monsieur le président, avons-nous des exemplaires de sa déclaration?

M. Crow: Il y en avait quelques-uns. Nous en avons reçu un nombre suffisant.

Le président: Les voici. Je pense que vous pouvez maintenant commencer.

Mr. Crow: Mr. Chairman, let me begin by summarizing some of the themes in the Bank's Annual Report for 1991. I would then be pleased to answer any questions your committee may have.

As pointed out in the report, the past year has been difficult. The Canadian economy has been slow to break free from recession. This sluggishness has not been unique to Canada; there have been similar problems elsewhere.

However, progress was made in 1991 in overcoming the imbalances that have acted as a drag on economic activity, and their influence should be correspondingly less in 1992 and beyond.

One major beneficial change that we have seen in Canada is that interest rates are now much lower than earlier. The challenge for us now is whether interest rates can come down still lower, with the prospect of staying down.

C'est en parvenant à juguler l'inflation et à susciter la conviction que l'inflation ne redeviendra pas une menace que la banque peut contribuer à l'obtention de taux d'intérêt généralement bas. Cela revient à dire qu'elle doit donner aux Canadiens l'assurance que la valeur de la monnaie qu'ils utilisent ne sera pas minée par l'inflation. La confiance à l'égard de la monnaie est importante, car elle favorise la réalisation des objectifs fondamentaux que sont un niveau élevé et soutenu de l'emploi et un niveau de vie à la hausse. Il s'agit, en d'autres mots, d'un moyen pour parvenir à une fin.

[*Text*]

Fostering a climate of price stability takes time and patience. Last year the bank and the Government of Canada jointly announced inflation reduction targets. These targets reaffirmed that price stability is the contribution monetary policy can make to the economic and financial welfare of Canada. The targets will also set out a gradual medium-term path for meeting that goal.

Despite the uncertainties that lie ahead at this stage we appear to be on track to achieving the inflation reduction targets. The confidence this provides is not a cure-all for the economy, but it is important. It augers well for lower interest rates, economic recovery and a slight improvement in the performance of the Canadian economy.

Les taux d'intérêt à court terme ont beaucoup baissé tout au long de 1991 et au début de 1992. La Banque a pris des mesures destinées à favoriser un assouplissement des conditions monétaires, compte tenu de l'atténuation de l'inflation, de la modération de la demande et du ralentissement de la croissance de la masse monétaire et du crédit.

Les taux d'intérêt à long terme ont eux aussi fortement reculé. La conviction de plus en plus forte que la politique monétaire mise en oeuvre au Canada ferait baisser l'inflation y est pour beaucoup. Le cours du dollar canadien a également enregistré un repli marqué durant les derniers mois de 1991 et au début de 1992, contribuant ainsi au relâchement de l'ensemble des conditions monétaires.

In its most recent period, financial markets were subject to increased volatility. This is apparent not only in the exchange market and the money market, but also in the bond market. There appears to be a lessening of the appetite of investors for claims in Canadian dollars, no doubt for reasons both economic and non-economic, financial and non-financial. Accordingly it was particularly important for monetary policy to be a stabilizing element. This meant keeping a close eye on developments in both the exchange and money market to seek to avoid movements that went too far, too fast.

That being said, the fundamental reassurance the Bank of Canada can provide is to make it abundantly clear that monetary policy will remain directed to improving economic performance in Canada, through securing and maintaining by its actions stability and confidence in the underlying value of money.

• 1540

C'est pourquoi je me permets de souligner que nous sommes non seulement sur la bonne voie pour atteindre les cibles de réduction de l'inflation fixées, mais aussi que nous sommes toujours déterminés à les atteindre.

Au cours des quelques semaines qui se sont écoulées depuis la publication de notre rapport, les conditions du marché se sont quelque peu améliorées. Les taux d'intérêt à court terme ont fléchi.

[*Translation*]

Il faut du temps et de la patience pour instaurer un climat propice à la stabilité des prix. L'année dernière, la banque et le gouvernement canadien ont conjointement annoncé l'établissement de cibles de réduction de l'inflation. Ces cibles confirmaient que la stabilité des prix est la contribution que la politique monétaire peut apporter à la santé économique et financière du Canada. En outre, elles balisaient une trajectoire pour la réalisation graduelle, à moyen terme, de la stabilité des prix.

En dépit des incertitudes que nous réserve l'avenir, il semble que nous soyons actuellement en voie d'atteindre les cibles fixées. Bien sûr, la confiance qui en découle ne résoudra pas tous nos maux, mais elle est importante. Elle laisse présager une baisse des taux d'intérêt, une reprise de l'activité économique et une amélioration durable de la tenue de l'économie canadienne.

Short term interest rates came down a lot through 1991 and into early 1992. The bank took actions to ease monetary conditions in light of the lower inflation, slower expansion of demand and more moderate growth in money and credit.

Long-term rates also declined substantially. Growing confidence that Canadian monetary policy would result in declining inflation played a large part in these developments. The exchange rate for the Canadian dollar also registered a substantial decline in the latter part of 1991 and early 1992, adding to the easing monetary conditions overall.

Durant cette dernière période, l'instabilité s'est accrue sur la scène financière, et cela tant sur le marché des changes et le marché monétaire que sur le marché obligataire. Il semble que les investisseurs se soient montrés moins intéressés par les créances libellées en dollars canadiens. De toute évidence, leur comportement tenait à des facteurs aussi bien économiques et financiers que non économiques et non financiers. Par conséquent, il était important que la politique monétaire joue un rôle stabilisateur. Il fallait, pour cela, surveiller de près l'évolution à la fois du marché des changes et du marché monétaire pour chercher à éviter que ne se produisent des fluctuations trop fortes et trop brusques.

Cela dit, je précise que l'assurance fondamentale que la Banque du Canada peut fournir, c'est d'affirmer sans ambiguïté aucune que la politique monétaire continuera de viser l'amélioration de la santé économique du pays, et ce, grâce à des mesures visant à réaliser la stabilité monétaire et à instaurer et à maintenir la confiance dans la valeur fondamentale de notre monnaie.

Let me therefore underline not only that we are on track to meeting the inflation-reduction targets, but that we remain committed to meeting them.

In the past few weeks, since the report was published, there has been some improvement in market conditions. Short-term interest rates have come down.

[*Texte*]

J'aimerais signaler aussi que, sur le plan économique, les nouvelles sont devenues plus encourageantes pour le Canada, compte tenu en particulier de l'accumulation des signes d'une reprise aux États-Unis.

Pour terminer, je vous ferai remarquer que le rapport annuel pour l'année 1991 rend compte de façon détaillée des activités de la Banque du Canada et de ses dépenses d'exploitation.

The bank's activities relate to the four major functions set out in the Bank of Canada Act. These are monetary policy formulation, banking activities, the issue of bank notes, and management of Government of Canada debt. The last two chapters of the report describe what these functions involve and what they cost to undertake.

Before concluding, Mr. Chairman, there have been some comments, particularly by members of this committee, about Bank of Canada salaries. The bank has always pursued a very responsible salary policy and the salary decisions we have taken have been fully consistent with the government's program of pay restraint. Of course I'd be very happy to discuss our policy and the comments that have been made about it. Thank you.

The Chairman: Thank you. I didn't see those comments so I'm not just sure who made them. Perhaps we'll hear about it today.

Mr. Gray (Windsor West): Mr. Crow, on page 8 of your report, near the bottom of the first column, you say:

> A policy that tolerates inflation makes it more difficult for our economy to realize the basic goals of sustained high employment and rising living standards.

In the statement you just gave you point out the degree to which the economy is reaching the inflation target set for this year. In fact, some would say it is being achieved even faster than expected. So we now have low inflation, but we still have very high unemployment, and along with it, a declining standard of living. So we haven't achieved the goal of low inflation, at least in terms of the target you set for this year, but Canadians may well be asking where's the benefit for Canadians that you said would come from low inflation, in terms of lower unemployment and improved living standards. In other words, where's the beef?

Mr. Crow: Just a small correction to what you said, Mr. Gray. I said "inflation reduction targets", I didn't say "inflation targets". There is a difference. The purpose of the exercise is not to get inflation, it is to get inflation reduction. So if we do better than the targets, that's not a disaster if the point is to reduce inflation.

Yes, inflation has come down faster than many people expected, and that's good. It is also good that interest rates have come down much more than many people expected. It's on the basis of improving confidence about inflation prospects that the bank is able to encourage declines in interest rates. The declines have been very large, they've made a difference. We've never claimed that monetary policy was a cure-all. In fact, I made the point in my opening statement that it's not a

[*Traduction*]

I would also note that there has been more positive economic news for Canada, particularly with accumulating evidence of economic recovery in the United States.

My final introductory observation is that this latest report provides considerable information on Bank of Canada activities and operating expenses.

Les activités de la banque découlent des quatre grandes fonctions qui lui sont confiées par la Loi sur la Banque du Canada, à savoir la formulation de la politique monétaire, l'exécution de diverses opérations bancaires, l'émission des billets de banque et enfin la gestion de la dette du gouvernement canadien. Les deux derniers chapitres du rapport décrivent la nature de ces fonctions et les coûts qui y sont reliés.

Avant de conclure, monsieur le président, j'aimerais dire que j'ai entendu beaucoup de commentaires, notamment de la part des membres de ce comité, sur les salaires à la Banque du Canada. La banque a toujours appliqué de façon très responsable sa politique salariale, et les décisions que nous avons prises à ce sujet cadraient avec le programme gouvernemental de restriction des rémunérations. Je serais bien sûr très heureux de discuter de notre politique et des commentaires qui ont été faits. Merci.

Le président: Merci. Comme je n'ai pas vu ces commentaires, je ne sais pas au juste qui les a faits. Peut-être que nous en entendrons parler aujourd'hui.

M. Gray (Windsor-Ouest): Monsieur Crow, à la page 8 de votre rapport, dans la deuxième colonne, vous dites:

> Une politique qui tolère l'inflation rend plus difficile la réalisation des objectifs fondamentaux que sont un niveau élevé et soutenu de l'emploi et un niveau de vie à la hausse.

Dans votre déclaration, vous avez souligné à quel point l'économie atteint les cibles d'inflation fixées pour cette année. En fait, certains diraient qu'on est en train de réaliser les objectifs plus rapidement que prévu. Le taux d'inflation est maintenant très bas, mais nous avons toujours un taux de chômage très élevé, et un niveau de vie à la baisse. Nous avons donc atteint un faible taux d'inflation, du moins pour ce qui est de l'objectif fixé pour cette année, mais les Canadiens se demandent sans doute quels en sont les avantages en termes de diminution du taux de chômage et d'amélioration du niveau de vie. Autrement dit, on attend encore les résultats.

M. Crow: Je voudrais apporter une petite correction à ce que vous avez dit, monsieur Gray. J'ai dit «cibles de réduction de l'inflation», et non pas «cibles d'inflation». Il y a lieu de faire la distinction entre les deux. Le but de l'exercice n'est pas l'inflation, mais la réduction de l'inflation. Ainsi, si nous faisons mieux que prévu, ce n'est pas un désastre si notre but est de réduire l'inflation.

Oui, l'inflation a baissé plus rapidement que beaucoup de personnes ne l'espéraient, et c'est une bonne chose. Il est bien aussi que les taux d'intérêt aient baissé beaucoup plus que bien des gens ne le prévoyaient. C'est quand la situation de l'inflation, inspire confiance que la banque peut encourager la baisse des taux d'intérêt. Les baisses ont été très importantes, et ont fait une différence. Nous n'avons jamais prétendu que la politique monétaire était un remède

[*Text*]

panacea, but what we've been doing is important. It's a solid monetary contribution to good economic performance. It's not the only game in town but it's the game that the Bank of Canada has to play. I think it's beginning to produce solid, lasting results.

• 1545

As we say a little further on in the passage you were citing, fostering a climate of price stability does take time. I might add that it does take patience. There's been a build-up of inflationary reflexes and an accumulation of decisions taken in the expectation that inflation was bound to persist.

So it does take time, it does take patience, but the benefits are coming through. They can be seen very clearly in what's happening to interest rates.

Mr. Gray: Why don't we see these benefits as yet in terms of lower unemployment?

Mr. Crow: As I said, monetary policy is not a panacea. It can't cure everything that goes on in the Canadian economy. It can't fix up everything, but it is contributing and it will continue to contribute. Many factors go into many parts of the economy, many types of variables. Monetary policy will do what it can to contribute. It is paying off.

Mr. Gray: In other words, you're saying that when it comes to having more people working, the Bank of Canada is not a player in achieving that goal.

Mr. Crow: I said it was a player in achieving that goal, but I said it wasn't the only factor there. I didn't say that it would happen at every single point in time of the process.

Mr. Gray: You talked about interest rates coming down, and they have. In that connection I was intrigued by another reference in your report on page 26, in the right-hand column under monetary policy operations:

> For much of 1991 market expectations of declines in short-term interest rates were sufficiently strong that the Bank, in order to prevent unsustainably rapid reductions in rates, acted to temper the pace of such movements.

Do I take it from this that if the bank hadn't intervened we would have lower interest rates today than we now have?

Mr. Crow: No, I don't think you'd be wise to go that conclusion, Mr. Gray. In that passage, you've pointed out also that at times we encouraged declines in interest rates, depending upon the swings of market pressures. The basic point we were getting at was that in order to generate sustained declines in interest rates we have to do it in a climate of confidence, confidence in the purposes and the thrust and the good sense, even, of monetary policy.

In order to do this we had to make sure that markets—which are very jerky variables, creatures—didn't run ahead of the state of expectations about inflation and confidences building up in policy. That, Mr. Gray, is a judgment the bank is called upon to make day by day, week by week. The important thing is, we were able to sustain a progressive and very large decline in interest rates.

[*Translation*]

universel. En fait, dans ma déclaration préliminaire, j'ai bien dit qu'il ne s'agissait pas d'une panacée, mais nos mesures ont donné des résultats. C'est une solide contribution de la politique monétaire à une bonne performance économique. Ce n'est pas la seule chose à faire, mais c'est ce que la Banque du Canada doit faire. Je pense que nous commençons à voir des résultats solides et durables.

Comme il est dit un peu plus loin dans le passage que vous nous avez cité, instaurer un climat propice à la stabilité des prix ne se fera pas du jour au lendemain. J'ajouterai qu'il faut de la patience. Les agents économiques ont multiplié les effets inflationnistes et fondé une foule de décisions sur la conviction que l'inflation était inévitable.

Il faut donc du temps, il faut de la patience, mais les bénéfices commencent à se manifester. On en a la preuve très claire en regardant les taux d'intérêt.

M. Gray: Pourquoi ne voit-on pas le taux de chômage diminuer?

M. Crow: Comme je l'ai dit, la politique monétaire n'est pas une panacée. Ce n'est pas la solution à tout dans l'économie canadienne. La politique monétaire ne peut tout régler, mais elle a un rôle à jouer et continuera à le faire. De nombreux facteurs font partie de l'économie, de nombreux types de variables. La politique monétaire a un rôle à jouer, et elle fait ses preuves.

M. Gray: En d'autres termes, vous dites que lorsqu'il s'agit de remettre les gens au travail, il n'est pas du ressort de la Banque du Canada d'essayer de réaliser cet objectif.

M. Crow: J'ai dit que nous avions un rôle à jouer, mais j'ai dit aussi que ce n'était pas le seul facteur. Je n'ai pas prétendu que cela se produirait chaque fois.

M. Gray: Vous avez parlé de la réduction des taux d'intérêt, ce qui est un fait. Dans ce contexte, j'aimerais en savoir plus long sur ce que vous dites à la page 28 de votre rapport, à la rubrique «La conduite au jour le jour de la politique monétaire»:

> Pendant la majeure partie de 1991, les attentes de baisses des taux d'intérêt à court terme ont été tellement fortes sur le marché que la banque est intervenue afin de prévenir un recul trop rapide de ces taux.

Dois-je en conclure que si la banque n'était pas intervenue, les taux d'intérêt seraient inférieurs à ce qu'ils sont aujourd'hui?

M. Crow: Non, je ne pense pas que cette conclusion soit sage, monsieur Gray. Dans ce passage que vous citez, vous avez également souligné qu'il nous arrive d'encourager la baisse des taux d'intérêt, selon les pressions du marché. Nous voulions faire valoir qu'afin de maintenir la baisse des taux d'intérêt, il fallait créer un climat de confiance, de confiance dans les objectifs, le dynamisme et le caractère raisonnable, même, de la politique monétaire.

À cette fin, il fallait nous assurer que les marchés—qui sont des créatures très volatiles—n'anticipaient pas sur les attentes en matière d'inflation et sur la confiance qui se créait au sujet de la politique. Voilà, monsieur Gray, un jugement que la banque est appelée à faire tous les jours, semaine après semaine. L'essentiel, c'est que nous avons pu maintenir une baisse progressive et très considérable des taux d'intérêt.

[*Texte*]

Your caveat, if I can put it that way, is not whether it happened but whether it could have been more, which I would say is a very second-order caveat. I would say that if we don't sustain confidence, it's very difficult to get. I also point out that not only did we get declines in short-term rates, we also got important declines in long-term rates. In fact, interest rates across the whole spectrum of interest rates came down.

• 1550

Mr. Gray: But if the market was ready to have lower short-term rates during the period when the bank intervened, why wouldn't you accept the view of the market in that regard and have even lower short-term rates, which would have been the case if not for such intervention?

Mr. Crow: The simple answer is because the market is not running monetary policy, the Bank of Canada is, but I should expand upon on that because it's not a complete answer. The point is, people in markets—and we have great respect for markets because they are a very good test of what's going on—are putting up money. Markets have a tendency to run away with themselves. Markets are not conducting monetary policy, people in markets are trying to make money. They are not themselves in their decisions particularly concerned about whether the Bank of Canada's movements are sustainable, they are just trying to predict what might happen and make the best guesses they can about what will happen one week, two weeks, three weeks, a month from now, and make money on that basis.

That is not the basis on which a monetary policy is conducted. Monetary policy is conducted on a somewhat different basis, in the context of markets, in the context of market expectations, in the sincere attempt to guide market expectations to the extent we can in a constructive way and work with them rather than against them, but not to let movements, as best we can, move in a haphazard way and therefore kill the goose that lays the golden egg. We want interest rates not only to go down but to stay down.

Mr. Gray: Now if I can turn to another area, shortly before the meeting began somebody drew to my attention page S-22 of section A.1 of your March 1992 Bank of Canada Review and I'd like to draw your attention to the top of the page where you see "Consumer Price Index, Year to Year Percentage Change". Then you have "All Items", and if you look down the column to 1992 for January, you see 1.6. Then you see "Contribution of Indirect Taxes", 1.2, which suggests this percentage change is largely composed of the effects of indirect taxes. Do I read that correctly? If I don't, please stop me.

Mr. Crow: Yes, yes. Plus some negative items. Food and energy.

Mr. Gray: Yes. Then you have "Total Excluding Food and Energy" and you have 2.9, and then you have "Contribution of Indirect Taxes" at 1.3. Now, for the purpose of this index, how do you define indirect taxes?

[*Traduction*]

Votre réserve, si je puis m'exprimer ainsi, ne porte pas sur ce qui s'est produit, mais sur ce qui aurait pu se produire, et je dirais que c'est une réserve tout à fait secondaire. En effet, si nous ne maintenons pas la confiance, c'est très difficile à faire. J'aimerais également souligner que non seulement nous avons réussi à réduire les taux d'intérêt à court terme, mais nous avons également obtenu une diminution importante des taux à long terme. En fait, les taux d'intérêt dans leur ensemble ont diminué.

M. Gray: Mais si le marché était prêt à accepter des taux d'intérêt à court terme inférieurs au cours de la période où la banque est intervenue, pourquoi ne pas avoir accepté l'opinion du marché à ce sujet et des taux d'intérêt à court terme encore plus bas, ce qui aurait été le cas, n'eût été votre intervention?

M. Crow: Tout simplement parce que ce n'est pas le marché qui dirige la politique monétaire, c'est la Banque du Canada; mais permettez-moi d'en dire plus long à ce sujet. En fait, ce sont les acteurs du marché—et nous avons beaucoup de respect pour les marchés, car leurs réactions sont très révélatrices de ce qui se passe—qui fournissent les fonds. Les marchés ont tendance à s'emballer. Les marchés ne dirigent pas la politique monétaire; les acteurs tentent d'y faire de l'argent. Dans leurs décisions, ils ne se préoccupent pas particulièrement de savoir si les mesures prises par la Banque du Canada peuvent être maintenues; ils essaient tout simplement de prédire le mieux possible ce qui se produira dans une semaine, deux semaines, trois semaines, quatre semaines, et de réaliser des gains.

Ce n'est pas ainsi que l'on applique une politique monétaire. En effet, celle-ci doit être menée d'une façon différente, dans le contexte des marchés, des attentes du marché, selon le désir sincère d'orienter les attentes du marché le plus possible d'une façon constructive, d'aller dans le même sens qu'elles, et non pas contre elles, tout en empêchant, dans la mesure du possible, que les mouvements des taux d'intérêt se fassent au petit bonheur, tuant ainsi la poule aux oeufs d'or. Nous voulons que les taux d'intérêt non seulement diminuent, mais aussi qu'ils ne remontent pas.

M. Gray: Permettez-moi maintenant de passer à un autre sujet. Peu avant la réunion, on a attiré mon attention sur la Revue de la Banque du Canada de mars 1992, page S-22, section A.1. Voulez-vous vous reporter au haut de la page, à «Indice des prix à la consommation, Changement de pourcentage d'année en année»? Ensuite, à «Vue d'ensemble», vous verrez au bas de la colonne, à 1992, qu'en janvier, on donne 1,6 p. 100. Ensuite, à «Part des taxes indirectes», 1,2 p. 100, ce qui laisse supposer que ce changement provient surtout des taxes indirectes. Ai-je bien compris? Sinon, veuillez me le dire.

M. Crow: Oui, oui. Il y a également des articles négatifs. Les aliments et l'énergie.

M. Gray: Oui. Ensuite, à «Total—Aliments et énergie exclus», vous donnez 2,9 p. 100, et les taxes indirectes représentent 1,3 p. 100. Comment définissez-vous les taxes indirectes dans cet indice?

[*Text*]

Mr. Crow: Basically sales taxes, tobacco taxes, GST, provincial sales taxes, excise taxes, gasoline taxes. Are liquor taxes in there? Not property taxes; it's a kind of a debatable point. It's on the margin. But there is a quite a long article that defines these things. I can read out the whole list.

Mr. Gray: It's all right. I think you have answered my point. It does cover tobacco taxes, GST, and so on.

Mr. Crow: Oh, yes.

Mr. Gray: If these taxes make up such a high proportion of the change in this index, to what extent will your monetary policy efforts have the impact you want, since obviously tax changes are not subject to the pressures of changes in interest rates and changes in monetary variables?

Mr. Crow: That is an issue. It's an issue we have faced up to and discussed in various places. Various kinds of costs and prices respond in various ways to monetary policy with different lags, and there is a long discussion in the piece I mentioned that was put out in the summer of last year—*Targets Reducing Inflation: Further Operational and Measurement Considerations*—and the way we would take indirect tax changes into account in working through monetary policy in the context of inflation reduction targets... What has happened in this period is that the bad luck on the tax side, if you wish, has been offset by good luck on the food and energy side, so it's not always going in one direction. You ask how we can affect energy prices, for that matter, through monetary policy and the answer is: not very easily. Monetary policy has to respond to the general pressure of demand and of what's happening overall in these price changes and we deal with the issue of price shocks.

• 1555

This was, of course, an unusual period, with the introduction of the GST and the tobacco taxes coming right afterwards. But the point we made in the annual report was that what was important was that if these taxes were paid they would not be paid through a process that led to spiralling inflation; in other words, with prices rising faster, wages rising faster, and prices rising further, as a result, and wages responding further, etc. We pointed out that there was no way the Bank of Canada was going to finance such a destructive process.

Our main concern in these areas is with what I would call the second-round effects. We have to ensure that such impacts—one might even call them shocks—don't lead to an inflationary process. We'd have to bear that in mind as we look at the parameters of the inflation reduction targets. But all that's been spelled out in some considerable detail in the paper I mentioned. Mr. Freidman said it was issued in September—

[*Translation*]

M. Crow: Essentiellement, il s'agit de la taxe de vente, de la taxe sur le tabac, de la TPS, de la taxe de vente provinciale, de la taxe d'accise et de la taxe sur l'essence. A-t-on inclus la taxe sur l'alcool? Il n'y a pas de taxe foncière; c'est controversé. C'est marginal. Il y a un long article où ces choses sont définies; voulez-vous que je vous lise la liste?

M. Gray: J'ai compris. Je pense que vous avez répondu à ma question. Vous incluez la taxe sur le tabac, la TPS, etc.

M. Crow: Oui.

M. Gray: S'il est vrai que ces taxes sont responsables dans une si grande mesure des changements dans cet indice, jusqu'à quel point vos efforts en matière de politique monétaire peuvent-ils donner les résultats escomptés, puisque, manifestement, les changements fiscaux ne sont pas influencés par les pressions qui s'exercent sur les taux d'intérêt et par les changements dans les variables monétaires?

M. Crow: C'est un problème, un problème que nous avons reconnu et dont nous avons discuté à diverses reprises. Les différents coûts et prix réagissent de façon différente à la politique monétaire, le temps de réaction est différent; il y a un long examen de la question dans un document que j'ai mentionné, publié l'été dernier—*Les cibles de réduction de l'inflation: Autres considérations d'ordre pratique et questions de mesure*—où nous abordons la façon de tenir compte des changements concernant les taxes indirectes dans la politique monétaire lorsque nous fixons les objectifs de réduction de l'inflation... Or, pendant cette période, on peut dire que notre mauvaise fortune du côté fiscal a été compensée par notre bonne fortune du côté aliments et énergie; donc, nous n'allons pas toujours à sens unique. Vous demandez comment nous pouvons influencer les prix de l'énergie par notre politique monétaire. Je vous répondrai que ce n'est pas très facile. La politique monétaire doit réagir aux pressions générales de la demande, des changements de prix, et nous devons tenir compte des soubresauts dans les prix.

Évidemment, nous avons connu une période peu commune, vu l'introduction de la TPS et, tout de suite après, de la taxe sur le tabac. Toutefois, nous faisons valoir dans le rapport annuel que l'important, c'est que si on doit payer ces taxes, elles ne doivent pas entraîner une spirale inflationniste; en d'autres termes, il ne faut pas que les prix augmentent plus vite, que les salaires augmentent plus vite et ensuite que les prix augmentent plus vite encore, et par conséquent les demandes salariales aussi, etc. Nous avons bien dit qu'il n'était pas question que la Banque du Canada finance un processus aussi destructif.

Ce qui nous préoccupe surtout dans ces domaines, c'est ce que j'appellerais les effets secondaires. Nous devons nous assurer que de telles ramifications—on pourrait même les appeler des hauts et des bas—n'entraînent pas une poussée inflationniste. Il ne faut pas l'oublier lorsque nous examinons les paramètres des objectifs de réduction de l'inflation. Quoi qu'il en soit, vous trouverez tout cela expliqué d'une façon très détaillée dans le document dont j'ai parlé. M. Freidman me dit que c'était en septembre...

[*Texte*]

An hon. member: September 1991.

Mr. Gray: I'll take a look at the paper. But if I can just make this comment before turning quickly to one or two other areas and giving the floor to someone else, I suppose I'm asking whether there is a risk that you will be using the instruments of monetary policy against something that is not resistant to them and that the public at large or the economy will suffer as a result.

Mr. Crow: If taxes were increased, Mr. Gray, the point is that they have to be paid. You can ask yourself if it is helpful—if they're to be paid—to have spiralling inflation on top of the increase. The taxes are going to be paid anyway and if you add inflation on top of them, is that particularly helpful? I would say no.

Mr. Gray: On page 11 of your report you say, in the second column, on the right hand side:

> Accordingly, while the exchange rate plays an important role in the Canadian economy, it is not a basic target for monetary policy...
>
> But this does not mean that the Bank ignores the exchange rate when it initiates policy actions to affect monetary conditions.

Are there any circumstances, in your view, when it would be appropriate for the Bank of Canada to formulate even part of its monetary policy with an exchange rate target?

Mr. Crow: I'm not sure, Mr. Gray, that I follow the implications of your question. I can think of circumstances in which, if some kind of dire shock to confidence, even in Canada, showed up in the exchange market, particularly, you might pay a lot more attention to movements in the exchange rate than you would on other more happy occasions. Whether that makes the exchange rate a target, however, is a somewhat different question.

Here, when we're discussing where the exchange rate fits in, vis-à-vis monetary policy, we're making a rather fundamental point, that monetary policy is, in a fundamental sense, oriented towards the domestic value of the currency, the purchasing power of the currency for Canadians, not for foreigners. We're making the basic point that the exchange rate, in the end, is the ratio of two moneys, the Canadian dollar will be a ratio of our money compared to someone else's money.

• 1600

The only thing we really can do is manage our money. We can't manage theirs and that's what's underlying this point.

Mr. Gray: Now, finally, can you offer a comment on the implications for the role of the Bank of Canada of the evolving Olympia & York situation?

Mr. Crow: No, that is a commercial matter. I think I'd prefer not to make any comment whatsoever, Mr. Gray.

Mr. Gray: Well, then finally, this committee—

The Chairman: You're turning yourself into Mr. Langdon, now.

Mr. Gray: I've been listening to him so long, you know, that maybe I'm adopting by osmosis some of his vocabulary. I'll have to watch that.

[*Traduction*]

Une voix: Septembre 1991.

M. Gray: Je le lirai. Toutefois, permettez-moi de faire un commentaire avant de passer rapidement à un ou deux autres sujets et de céder la parole à quelqu'un d'autre. Au fond, je me demande, je suppose, si vous ne risquez pas d'avoir recours aux instruments de la politique monétaire pour lutter contre quelque chose qui ne saurait leur résister, et alors la population ou l'économie en souffrirait.

M. Crow: Si les taxes augmentent, monsieur Gray, en fait, il faut les payer. Vous pouvez vous demander, puisqu'il en est ainsi, s'il est utile, en plus, d'avoir une spirale inflationniste. Il faut de toute manière payer les taxes, et s'il faut ajouter l'inflation, est-ce que cela nous mènera loin? Je dirais que non.

M. Gray: À la page 12 de votre rapport, première colonne, à gauche, vous dites:

> Par conséquent, même si le taux de change joue un grand rôle dans l'économie canadienne, il ne constitue pas un objectif fondamental de la politique monétaire...
>
> Cela ne signifie pas que la Banque ne tient pas compte du taux de change lorsqu'elle adopte des mesures destinées à agir sur les conditions monétaires.

À votre avis, y a-t-il des circonstances dans lesquelles la Banque du Canada pourrait formuler même une partie de sa politique monétaire en fixant le taux de change comme objectif?

M. Crow: Je ne suis pas certain, monsieur Gray, si je comprends bien les ramifications de votre question. Je pense que dans certaines circonstances, si une grave crise se manifestait sur les marchés financiers, même au Canada, il faudrait suivre les mouvements du taux de change de beaucoup plus près que d'habitude. Faut-il en conclure que le taux de change devient un objectif? Voilà qui est tout à fait différent.

Dans notre rapport, lorsque nous expliquons le rôle du taux de change dans la politique monétaire, nous soulignons quelque chose d'assez fondamental, soit le fait que la politique monétaire est essentiellement axée sur la valeur de la monnaie et le pouvoir d'achat des Canadiens, et non pas des étrangers. Le taux de change, en dernier ressort, constitue un rapport entre deux devises, le dollar canadien et une devise étrangère.

Tout ce que nous pouvons vraiment faire, c'est gérer notre monnaie, puisque nous ne pouvons pas gérer la devise étrangère.

M. Gray: Pourriez-vous nous dire quelles sont les conséquences, pour la Banque du Canada de la situation dans laquelle se trouve Olympia and York?

M. Crow: Non, car il s'agit d'une question commerciale. Je préfère ne rien dire à ce sujet, monsieur Gray.

M. Gray: Dans ce cas, ce comité...

Le président: Vous devenez maintenant M. Langdon.

M. Gray: Je l'écoute depuis si longtemps que j'adopte peut-être son vocabulaire par osmose. Je devrais me surveiller.

[*Text*]

As you're aware, governor, the committee issued a report that contrary to the proposal of the government the Bank of Canada's mandate not be changed. I don't recall whether you issued a response to that or a comment. Perhaps you could tell us what you think of the report in that regard and whether, if the existing mandate continues, the work of the bank will be impaired or hindered in any way.

The Chairman: Fine piece of work, I presume.

Mr. Crow: Very thoughtful piece of work.

Some hon. members: Oh, oh.

Mr. Crow: I thought it was a helpful study. I think it dealt with the serious questions and it dealt with them in a very orderly manner and, I thought, had some good comments. I think you would be shocked, Mr. Gray, if I said I agreed with everything that was here.

Mr. Gray: I'm ready to be shocked.

Mr. Crow: You can be shocked.

I guess the differences I had were not such as to drive me into print.

Mr. Gray: I take it you will not recommend to the government that it persist with its original proposal, in spite of the very thoughtful report of this committee?

Mr. Crow: I think there were too many "nots" in there.

Some hon. members: Oh, oh.

Mr. Crow: What if I agree? What am I agreeing to, or disagree, even?

I think the report will have to stand on its own legs, Mr. Gray.

Mr. Blenkarn (Mississauga South): Governor, the bank is in charge of the placement of Canadian dead issues in the international markets and the markets generally, and that requires you to go to the marketplace and borrow about $2 billion in fresh money every month.

We're now paying real interest rates of about 6%. I was wondering when we might be able to get real interest rates down, or is it your view that we have to pay a real interest rate of 6% in order to get the money to pay our deficit and our expenditures?

Mr. Crow: I take no view of real interest rates, I would say, Mr. Blenkarn. We don't target in that sense. I know that's a somewhat academic answer and I'll develop it further. We don't target real interest rates. In fact, we're not sure we can measure them very well because embodied in them, of course, is an expectation of inflation.

Now, you are implicitly saying that not only is inflation down, but everybody knows, out in the market, that it's going to stay down and that is excellent news. If that is true, then there's a pretty good chance that those number rates will come down further, because on that basis, yes, one might contend that real interest rates look on the high side. It is of course on the basis of getting inflation down that we can get interest rates down. We never say real interest rates or nominal interest rates because that's what we see in the market. What people expect in the way of inflation is something that is not easily observable. You can take surveys of it and whether they're right or wrong will be a matter of judgment.

[*Translation*]

Comme vous le savez, gouverneur, le comité recommande, contrairement au gouvernement, de ne pas modifier le mandat de la Banque du Canada. Je ne me souviens pas quelle a été votre réaction. Peut-être pourriez-vous me la rappeler, et j'aimerais aussi que vous nous disiez si le maintien du mandat actuel de la banque entravera son fonctionnement.

Le président: Je suppose que c'était un excellent rapport.

M. Crow: Un très bon rapport.

Des voix: Oh, oh!

M. Crow: J'ai trouvé le rapport utile. Il abordait les questions importantes de façon structurée et éclairée. Vous seriez sidéré, monsieur Gray, d'apprendre que je suis d'accord avec tout ce qui figure dans le rapport.

M. Gray: Je le serais, en effet.

M. Crow: Soyez-le, dans ce cas.

Mes réserves n'étaient pas suffisamment sérieuses pour m'amener à prendre la plume.

M. Gray: J'en déduis que malgré l'excellent rapport de ce comité, vous ne recommanderez pas au gouvernement d'aller de l'avant avec sa proposition initiale?

M. Crow: Je vous suis mal.

Des voix: Oh, oh!

M. Crow: Et si j'étais d'accord? Avec quoi serais-je en accord ou en désaccord?

Le rapport devra se défendre tout seul, monsieur Gray.

M. Blenkarn (Mississauga-Sud): Gouverneur, la Banque du Canada est chargée d'émettre sur les marchés internationaux des titres d'emprunt canadiens. Vous devez pour cela emprunter deux milliards de dollars de plus chaque mois.

Les taux d'intérêt réels sont d'environ 6 p. 100 à l'heure actuelle. Quand ces taux vont-ils diminuer? Ou doivent-ils être de 6 p. 100, à votre avis, pour que nous puissions obtenir l'argent nécessaire au service de la dette et au paiement des dépenses?

M. Crow: Je n'ai pas vraiment d'opinion sur les taux d'intérêt réels, monsieur Blenkarn. Ce n'est pas un objectif que nous nous fixons. Permettez-moi de m'expliquer. Nous ne nous fixons pas comme cibles des taux d'intérêt réels. Nous ne sommes même pas sûrs de pouvoir vraiment les mesurer, car ils sont tributaires, dans une certaine mesure, des attentes inflationnistes.

Vous dites implicitement que l'inflation est faible, et comme chacun le sait, elle demeurera faible. C'est une excellente nouvelle. Si c'est le cas, les taux d'intérêt réels sont susceptibles de baisser davantage, car il est vrai que dans ce contexte, on peut soutenir que les taux d'intérêt sont plutôt élevés. Pour que les taux d'intérêt diminuent, il faut évidemment que l'inflation diminue. Nous ne parlons jamais de taux d'intérêt réels ni de taux d'intérêt nominaux, parce que c'est ce que nous voyons sur le marché. Il n'est pas facile de prévoir les attentes pour ce qui est de l'inflation. On peut faire des sondages, mais tout est, en dernier ressort, une question de jugement.

[*Texte*]

• 1605

The Chairman: What about the impact of events outside Canada, such as in Germany and Japan and what's happening there in terms of their situation?

Mr. Crow: We pointed out in the annual report that there tends to be a squeeze on savings these days. Germany was a net saver and has turned into a net dissaver because it's used up its savings to finance unification basically with East Germany.

There is the additional demand for savings from Eastern Europe. People talk about aid for the former U.S.S.R.. That requires money. It's not just money. It's real resources, savings have to be transferred from somewhere. All these kinds of things put pressure on savings and, in an underlying sense, put pressure on real interest rates. In a sense there's a real demand for saving that wasn't there before. It's going to put pressure on the savings. Fiscal deficits in general put pressure on real interest rates beyond questions of risk premia, which relate to the particular fiscal situation.

Mr. Blenkarn: Can I get on to the question of risk premia, then?

Mr. Crow: Yes.

Mr. Blenkarn: What kind of a risk premium are we paying as a country because of our unity problems?

Mr. Crow: Difficult to say. One can look at spreads of our yields over—

Mr. Blenkarn: —American yields.

Mr. Crow: —American yields.

Mr. Blenkarn: You have that down to roughly 3% right now.

Mr. Crow: The short end. . .at the long end it's about 1.3%, which is less than it was before. For example, we saw it jump up in the spring of 1990. I recall a Cabinet minister leaving the Cabinet at that point.

It certainly moved interest rates around quite a bit and the spreads widened. They have come down. I think they got up to well over 2% at the long end at that point. Subsequently we got them down—if I can put it that way—to about 1.1%. More recently the spreads went up to about 1.4% early this year, and in just the last little while we got them down to 1.3% something.

Mr. Blenkarn: Do you pay more attention to the long end on this thing or the short end? As I say, the short end is about 3%.

Mr. Crow: I pay more attention to the long end. I'd pay more attention there to the spreads in terms of measuring expectations. There are other kinds of measurements you do—but I don't know them off hand—where you can compare, let's say, a U.S. dollar bond issued by a Canadian entity with a corresponding bond in Canadian dollars.

[*Traduction*]

Le président: Quelle est l'incidence des événements qui surviennent à l'étranger, soit en Allemagne et au Japon?

M. Crow: Notre rapport annuel fait état du fait qu'il semble y avoir une réduction de l'épargne à l'heure actuelle. L'Allemagne est passée d'une situation excédentaire à une situation déficitaire en ce qui touche l'épargne parce que toutes ses économies ont servi à financer l'unification avec l'Allemagne de l'Est.

Une plus grande part de l'épargne est maintenant canalisée vers l'Europe de l'Est. Il est question d'accorder de l'aide financière à l'ancienne U.R.S.S. Ce sera coûteux. Il ne s'agit pas simplement d'argent. Il s'agit de ressources réelles, et l'épargne doit venir de quelque part. Tous ces facteurs influent sur l'épargne et, de façon sous-jacente, sur les taux d'intérêt réels. Il existe maintenant une véritable demande pour l'épargne qui n'existait pas auparavant. Le taux d'épargne doit s'en ressentir. Les déficits financiers exercent des pressions sur les taux d'intérêt réels qui vont bien au-delà des primes de risque, lesquelles sont fonction de la situation financière du pays en question.

M. Blenkarn: Puis-je poser une question au sujet des primes de risque?

M. Crow: Oui.

M. Blenkarn: Quelle prime de risque devons-nous offrir comme pays en raison de nos problèmes constitutionnels?

M. Crow: C'est difficile à dire. On peut étudier l'écart entre nos rendements par rapport. . .

M. Blenkarn: . . . aux rendements américains.

M. Crow: . . . aux rendements américains.

M. Blenkarn: Il n'est plus que de 3 p. 100 maintenant.

M. Crow: À court terme. . . à long terme, il se situe à 1,3 p. 100. L'écart est donc moins important qu'il ne l'a déjà été. L'écart s'est élargi au printemps 1990. Je me souviens que cela a poussé un ministre à quitter le Cabinet.

Les taux d'intérêt ont certainement changé, et l'écart s'est élargi. Il a depuis diminué. Je crois que l'écart a été de plus de 2 p. 100 à long terme. Par la suite, il a été ramené à environ 1,1 p. 100. Au début de l'année, l'écart est remonté à 1,4 p. 100, mais tout récemment, il est passé à 1,3 p. 100.

M. Blenkarn: Prêtez-vous davantage attention à l'écart à long terme qu'à l'écart à court terme? Comme je le disais, l'écart à court terme est d'environ 3 p. 100.

M. Crow: J'attache plus d'attention à l'écart à long terme. C'est ce qui me permet de mesurer les attentes pour ce qui est de l'inflation. Il existe d'autres unités de mesure, mais je ne peux pas vous les donner de mémoire. On peut, par exemple, comparer le taux de rendement offert sur des obligations émises en dollars américains par une société canadienne au taux de rendement en dollars canadiens s'appliquant à la même émission.

[*Text*]

That gives you not a bad measure of, let's call it, currency risk as opposed to. . .which you can then let out to get, say, a measure of credit risk or political risk if you wish.

Those numbers are not very easy to sort out. But that's the kind of exercise you can do.

How much is there? I'm not sure. In terms of long bonds which is the way I tend to look at these questions anyway—my colleagues may want to tell you that they look at something else—I guess the normal spread against the United States has been something like 1%, maybe slightly less. Now it's 1.3%. Now whether the only thing there is, let's call it the difference in the differential, political risk. . .of course you notice in the provinces sometimes their spreads against Canada's swing around a bit.

Mr. Blenkarn: Yes. But there's—

Mr. Crow: Recently they've been doing a bit worse.

Mr. Blenkarn: There's clearly some spread as a result of uncertainty.

Mr. Crow: Any uncertainty, any adverse uncertainty, put it that way—I guess uncertainty almost by definition is adverse—adds to the risk premia.

• 1610

Mr. Blenkarn: And you would say it could be as much as 0.3%.

Mr. Crow: If one marks this off the historical premium. . . On the other hand, since our inflation performance has been pretty good, and to the extent that people are building that into expectations about Canadian bonds. . . It could be more I suppose, if you feel we rightly should have a lower spread against the United States.

Mr. Blenkarn: We are not borrowing nearly as much as the Americans are borrowing. Their effective national accounts deficit was $360 billion.

Mr. Crow: The fiscal. . .?

Mr. Blenkarn: Yes, and they are estimating $400 billion next year, and that is at least one and a half times as much—

Mr. Crow: Or $399.8 billion, I think it is. What a coincidence.

Mr. Blenkarn: Yes.

Mr. Crow: It is a large number relative to GNP, that is for sure.

Mr. Blenkarn: In his budget the minister suggested that interest rates would average about 6.9% this year, and immediately after he did that, interest rates went up. You have had them come down a little bit in the last few weeks. Now that we are into the new fiscal year, will we be able to get down to this projection in the budget, or is the projection all wild?

Mr. Crow: I do not think wild horses could get me to say the projection was wild, Mr. Blenkarn.

[*Translation*]

Cela vous donne une assez bonne idée du risque-devise par opposition au risque bancaire ou au risque politique.

Il n'est pas très possible de démêler ces chiffres. Mais voilà le genre de comparaisons qui peuvent être faites.

Quel est l'écart? Je n'en suis pas certain. Sur les émissions à long terme, et c'est sur celles que je me fonde—bien que mes collègues se fondaient sur d'autre chose—l'écart normal avec les États-Unis a été d'au plus 1 p. 100. Il est maintenant de 1,3 p. 100. Pour ce qui est du risque politique, vous constaterez que les gouvernements provinciaux doivent offrir des taux d'intérêt plus intéressants que le gouvernement canadien.

M. Blenkarn: Oui, mais. . .

M. Crow: Ces derniers temps, les provinces ont dû offrir des taux d'intérêt un peu plus élevés.

M. Blenkarn: Une certaine part de l'écart est certainement attribuable à l'incertitude.

M. Crow: Toute incertitude, toute incertitude négative—et comment qualifier autrement l'incertitude—augmente la prime de risque.

M. Blenkarn: Selon vous, la prime pourrait atteindre jusqu'à 0,3 p. 100.

M. Crow: Si on la compare à la prime exigée dans le passé. . . D'autre part, puisque l'inflation est faible, et dans la mesure où cette prime reflète les attentes au sujet des taux de rendement des émissions canadiennes. . . La prime pourrait être plus élevée, mais vous avez raison de dire que l'écart devrait être moins grand par rapport aux États-Unis.

M. Blenkarn: Nous n'empruntons pas autant que les Américains. Le déficit des comptes nationaux s'élève à 360 milliards de dollars aux États-Unis.

M. Crow: Le déficit financier. . .?

M. Blenkarn: Oui, et il devrait s'élever à 400 milliards de dollars l'an prochain, ce qui est au moins une fois et demie plus élevé. . .

M. Crow: Je crois qu'il s'agit de 399,8 milliards de dollars. Quelle coïncidence.

M. Blenkarn: Oui.

M. Crow: C'est certainement une somme imposante par rapport au PNB.

M. Blenkarn: Dans son budget, le ministre prévoyait que les taux d'intérêt se situeraient en moyenne à 6,9 p. 100 cette année, et dès le dépôt du budget, les taux d'intérêt ont augmenté. Ils ont quelque peu diminué au cours des dernières semaines. Nous avons maintenant entamé une nouvelle année financière. Les prévisions vont-elles se concrétiser? Ou sont-elles tout simplement farfelues?

M. Crow: Je ne suis certainement pas prêt à aller aussi loin, monsieur Blenkarn.

[*Texte*]

Mr. Blenkarn: Do you think it is a reasonable projection?

Mr. Crow: I am glad you used the word "projection", because there are so many numbers there. People are often tempted to say "targets". You have 15 different targets, all the projections in the budget. . .it cannot target all those things, so you give it your best shot with the information you have and your views about the future and about policy. Certainly I have regarded those numbers as reasonable numbers. I do not feel we actually have to get to them.

In 1991, interest rates came below the projections. The year before they were above the projections. We do not run monetary policy in order to reach projections, and I do not think we could anyway. But I do think it is reasonable to contemplate, as the budget does, some further decline in interest rates. After all, inflation is coming down. Mr. Gray made the point very eloquently.

Mr. Blenkarn: Your interest rate on your own bills has been going down this week.

Mr. Crow: It is about 7.02% at the moment, which is not too far from 6.9%.

Mr. Blenkarn: Not too far.

In your annual statement you show advances of $1.173 billion to members of the Canadian Payments Association. In note 8, which is mentioned on page 49 of your report, you mention certain problems in connection with the winding-up of the Canadian Commercial Bank and the Northland Bank. I was wondering if you could give us some more detail in connection with that note.

Mr. Crow: Certainly. Of course, that is by far the smaller part of that. We are talking about $29.5 million. Did you say it was $1.173 billion? Something like that?

Mr. Blenkarn: Yes.

Mr. Crow: This is the residue of the lending. I think the number we have was about $1.3 billion worth of lending to the Canadian Commercial Bank, if I recall well, and about $500 million of lending to the Northland Bank back in 1985-86. I guess 1985 was the peak.

As those two banks have been liquidated, the bank has been paid off, but we have not been fully repaid from the proceeds of the liquidation. We believe we will be, and our auditors believe we will be, but there are some matters that are still pending before the court, certain questions related to the bank's security and whether it stands up in court, has been challenged. That is the essence of the matter.

Mr. Blenkarn: Generally speaking, under our current system, if you make an advance to a chartered bank, you become number 1.

Mr. Crow: We have security.

[*Traduction*]

M. Blenkarn: Les prévisions sont-elles réalistes?

M. Crow: Je suis heureux que vous parliez de «prévisions», car le budget contient tellement de chiffres. Certains aimeraient parler de «cibles». Il existe 15 cibles, et les prévisions budgétaires ne peuvent pas porter sur toutes ces cibles. Compte tenu de l'information dont on dispose et de la façon dont on conçoit l'avenir et la politique à suivre, on fait de son mieux pour établir un budget. Ces chiffres m'apparaissent réalistes. Je n'estime pas cependant qu'il est absolument nécessaire de s'y tenir.

En 1991, les taux d'intérêt ont baissé plus que prévu. L'année précédente, ils étaient plus élevés que prévu. La politique monétaire n'est pas établie de manière à respecter certaines prévisions. Ce serait impossible. Comme le fait le budget, on peut cependant envisager, de façon réaliste, une diminution encore plus marquée des taux d'intérêt. Après tout, l'inflation diminue. M. Gray l'a très bien démontré.

M. Blenkarn: Le taux d'intérêt sur les bons émis par la banque a baissé cette semaine.

M. Crow: Ce taux est d'environ 7,02 p. 100 à l'heure actuelle, ce qui se rapproche de 6,9 p. 100.

M. Blenkarn: En effet.

Votre rapport annuel fait état du fait qu'on a avancé 1,173 milliard de dollars aux membres de l'Association canadienne des paiements. À la note 8, figurant à la page 51 de votre rapport, vous mentionnez certains problèmes liés à la liquidation de la Banque commerciale du Canada et de la Norbanque. Pourriez-vous nous donner quelques précisions à ce sujet?

M. Crow: Volontiers. Il ne s'agit évidemment pas des avances les plus importantes. Dans le cas de ces deux banques, ces avances s'élèvent à 29,5 millions de dollars. N'avez-vous pas avancé le chiffre de 1,173 milliard de dollars?

M. Blenkarn: Oui.

M. Crow: Il s'agit des prêts résiduels. Je crois qu'on a prêté environ 1,3 milliard de dollars à la Banque commerciale du Canada, si je ne m'abuse, et environ 500 millions de dollars à la Norbanque en 1985-1986. Je crois que c'était surtout en 1985.

La liquidation de ces banques a permis le remboursement de ces prêts, mais pas dans leur totalité. Comme nos vérificateurs, nous nous attendons à être totalement remboursés, mais les tribunaux sont toujours saisis de la question de la garantie accordée à la banque. Voilà ce qui en est.

M. Blenkarn: En vertu du système actuel, on devient un créancier prioritaire lorsqu'on accorde une avance à une banque à charte.

M. Crow: Nous avons une garantie.

[*Text*]

• 1615

Mr. Blenkarn: Well, the challenge, I gather, is against your security on the California bank.

Mr. Crow: That's one of the challenges. There are more than one.

Mr. Blenkarn: What about the rest of this very substantial advance? Who's it all—

Mr. Crow: I'm sorry, do you mean the $1.173 billion?

Mr. Blenkarn: Yes.

Mr. Crow: Well, I guess you'd say these are very large numbers, but they are ordinary advances. That amount fluctuates quite a lot from day to day. Most of those advances would be for one day, in order to meet liquidity shortages caused by the ebb and flow of payments in the system.

They're at the bank rate, of course; we can never lend at less than the bank rate. It can be bank rate plus, depending—

Mr. Blenkarn: That's 25% now.

Mr. Crow: —on the frequency of borrowings.

We've moved to a new system recently. With the progressive elimination of reserve requirements, we've had to, and we're happy to, move to a different system that will imply, I guess, more frequent borrowings than earlier. We did describe the system in some detail in a review, and we also described it in the published minutes of the last board meeting, I believe.

All those advances were repaid anyway and have probably been taken out again several times.

Mr. Blenkarn: In other words, these aren't long-term advances?

Mr. Crow: No, the only extraordinary advances at the moment are indeed the ones we mention—the residue, the $29.5 million. Everything else is very ordinary.

Mr. Blenkarn: Did you have to make any substantial advances for Standard Trust?

Mr. Crow: No. We didn't make any.

Mr. Blenkarn: Okay.

The Acting Chairman (Mr. Thompson): Do you have any more questions, Don?

Mr. Blenkarn: No, I think I'll stop right now.

The Acting Chairman (Mr. Thompson): Okay, we'll move on to Mr. Langdon.

Mr. Langdon, would you mind if I had a short question to the governor? We've got a couple of minutes left of Mr. Blenkarn's time.

Mr. Langdon: Mr. Thompson, with my respects.

Mr. Blenkarn: You're the chairman, Mr. Thompson.

The Acting Chairman (Mr. Thompson): Well, I'm always conscious of my friends on both sides here.

[*Translation*]

M. Blenkarn: Eh bien, je crois que le défi consiste à savoir si vous avez une garantie sur la California Bank.

M. Crow: C'est l'un des défis. Il y en a plus d'un.

M. Blenkarn: Qu'en est-il du restant de cette avance très substantielle? Qui. . .

M. Crow: Pardon, vous voulez dire la somme de 1,173 milliard?

M. Blenkarn: Oui.

M. Crow: Eh bien, vous pensez qu'il s'agit d'une somme considérable; mais c'est une avance ordinaire. Ce montant varie beaucoup d'un jour à l'autre. La plupart de ces avances sont journalières, afin de compenser les pénuries de liquidités causées par les fluctuations des paiements dans le système.

Évidemment, elles sont faites au taux d'escompte; nous ne pouvons jamais prêter à un taux inférieur au taux d'escompte. Le taux peut être supérieur au taux d'escompte, selon. . .

M. Blenkarn: Actuellement, il est de 25 p. 100.

M. Crow: . . .la fréquence des emprunts.

Récemment, nous avons adopté un nouveau système. Grâce à l'élimination progressive des exigences relatives aux réserves, nous avons dû, et nous en sommes fiers, adopter un nouveau système qui permettra, je crois, d'emprunter plus fréquemment que par le passé. Nous avons décrit le système en détail dans une étude et dans le procès-verbal de la dernière réunion du conseil d'administration, je crois.

En tout cas, toutes ces avances ont été remboursées et ont prabablement été empruntées de nouveau à plusieurs reprises.

M. Blenkarn: Autrement dit, ce ne sont pas des avances à long terme?

M. Crow: Non. Pour le moment, les seules avances extraordinaires sont celles que nous avons mentionnées, c'est-à-dire le reliquat, la somme de 29,5 millions de dollars, tout le reste est tout à fait ordinaire.

M. Blenkarn: Avez-vous accordé des avances substantielles à Standard Trust?

M. Crow: Non. Pas du tout.

M. Blenkarn: Merci.

Le président suppléant (M. Thompson): Avez-vous d'autres questions, Don?

M. Blenkarn: Non, j'en ai terminé.

Le président suppléant (M. Thompson): Bon. Passons à M. Langdon.

Monsieur Langdon, si vous le permettez, je vais poser une brève question au gouverneur. M. Blenkarn n'a pas épuisé son temps de parole.

M. Langdon: Allez-y, monsieur Thompson.

M. Blenkarn: Vous êtes le président, monsieur Thompson.

Le président suppléant (M. Thompson): Eh bien, je tiens toujours compte de l'avis de mes collègues des deux côtés de la table.

[*Texte*]

Mr. Governor, assuming that money seeks two things, security and return, I'm just wondering how our constitutional crisis or malaise has impacted on the Bank of Canada and if it's created a different set of circumstances under which you've had to operate vis-à-vis the interest rate policy, as an example.

Mr. Crow: No, I think, as we were discussing before, one can argue quite reasonably, although one can't identify a number as such, that this has been apparent in financial markets that don't enjoy uncertainty. Certainly, they can't measure uncertainty. I guess it's risk you can measure, not uncertainty.

In terms of our operations, we would only be affected to the extent that markets were affected, and we have to develop our policy in the context of whatever markets are doing or not doing.

The point I would make, however, is that at times of uncertainty, especially to the extent it's financial uncertainty, it is even more important than it would be on other occasions, perhaps, for the Bank of Canada to be very clear about the kind of monetary policy it's pursuing and the direction it is going in aiming to provide confidence in the Canadian dollar to Canadians.

You have to be very up-front about that, because any uncertainty about that would only compound other uncertainties. They multiply each other, I think. That's the way I see it.

The Acting Chairman (Mr. Thompson): Okay, thank you. I'll turn it over, as I promised, to Mr. Langdon.

Mr. Langdon: Thanks, Mr. Thompson.

Well, first, my usual welcome to my good friend, Mr. Crow. I wanted to refer to a comment you made in your opening statement today. You said there's been more positive economic news for Canada. Perhaps it is one of the problems of having a prepared statement like this, but that's a rather difficult view to take, is it not, on a day when we have been talking about the record number of bankruptcies so far this year, when the help wanted index has decreased to a level of 62 from 100, and when housing starts just declined for the most recent month? That news was just announced today.

• 1620

Mr. Crow: Housing starts were 1,000 less than the month before, I think, so one shouldn't—

Mr. Langdon: It is not a major decrease but it is certainly not a sign of recovery.

Mr. Crow: It depends on your perspective, of course. It was 159,000 or something like that. At the beginning of 1991 there were less than 100,000, so there has been a 50% increase on that basis. It is not as high as in the fall or towards the end of last year, so it depends on where you start.

The opening statement that you cited, Mr. Langdon, was a very careful statement, I think. It didn't say that everything in the garden is rosy; it said that there is some more encouraging news. It didn't say that all the news was encouraging.

[*Traduction*]

Monsieur le gouverneur, étant donné qu'en matière d'argent, on recherche deux choses, la sécurité et les bénéfices, j'aimerais savoir quelles ont été les répercussions de la crise ou du malaise constitutionnel sur la Banque du Canada, et si cette crise a créé une situation différente qui vous a amenés à modifier la politique relative aux taux d'intérêt, par exemple.

M. Crow: Non. Cependant, comme nous l'avons dit, on peut soutenir, à juste titre, bien qu'on ne puisse pas le démontrer chiffres à l'appui, qu'on a pu le voir sur les marchés financiers, où on n'aime pas l'incertitude. Évidemment, on ne peut pas mesurer l'incertitude. Ce n'est que le risque que l'on peut mesurer.

En ce qui concerne nos activités, nous ne sommes touchés que si les marchés sont touchés; et nous devons adapter notre politique à la situation du marché.

J'aimerais cependant ajouter que, en période d'incertitude, surtout en cas d'incertitude financière, il est encore plus important que la Banque du Canada définisse très clairement sa politique monétaire et les mesures qu'elle compte mettre en oeuvre pour faire en sorte que les Canadiens et les Canadiennes fassent confiance au dollar canadien.

À cet égard, il faut donc être très ouvert, car toute incertitude à ce sujet entraînera d'autres incertitudes. Je crois que les incertitudes se multiplient. Voilà ce que j'en pense.

Le président suppléant (M. Thompson): Merci. Comme promis, je passe la parole à M. Langdon.

M. Langdon: Merci, monsieur Thompson.

Pour commencer, comme d'habitude, je souhaite la bienvenue à mon cher ami, M. Crow. J'aimerais revenir à une observation que vous avez faite dans votre déclaration initiale. Vous avez dit que la situation économique du Canada s'est améliorée. C'est peut-être un des problèmes qui se posent quand on présente une déclaration rédigée d'avance; mais votre point de vue est plutôt difficile à accepter le jour même où nous apprenons que cette année, il y a eu un nombre record de faillites, que l'indice de l'offre d'emploi a chuté de 100 à 62, et que le nombre de mises en chantier a baissé par rapport au mois précédent. Ces nouvelles ont été annoncées aujourd'hui.

M. Crow: Les mises en chantier ont diminué de 1,000 unités par rapport au mois précédent; je crois donc qu'il ne faudrait pas. . .

M. Langdon: Ce n'est pas une baisse importante, mais ce n'est certainement pas un signe de reprise.

M. Crow: Évidemment, tout dépend de la façon de voir les choses. Il y avait environ 159,000 mises en chantier. Au début de 1991, il y en avait moins de 100,000; il y a donc eu une augmentation de 50 p. 100. L'augmentation n'est pas aussi grande qu'à l'automne ou vers la fin de l'année dernière; tout dépend donc du point de départ.

Monsieur Langdon, ma déclaration initiale, dont vous avez parlé, a été formulée très soigneusement, je crois. Je n'ai pas dit que tout est pour le mieux; j'ai dit qu'il y avait des nouvelles plus encourageantes. Je n'ai pas dit que toutes les nouvelles étaient encourageantes.

[*Text*]

Mr. Langdon: So you'd agree that there's some more discouraging news as well?

Mr. Crow: I would say that not all the news is encouraging.

Mr. Langdon: And some of it is discouraging.

Mr. Crow: No, I didn't say that.

Mr. Langdon: No, but I'm asking you if you would.

Mr. Crow: No, I wouldn't say that.

Mr. Langdon: So you don't see the help wanted index decline and the increase in bankruptcies as being discouraging?

Mr. Crow: No.

Mr. Langdon: Did you expect those?

Mr. Crow: No, what I'm saying is that there is news that makes us believe there is the makings of an economic recovery, and that's encouraging news. That's what I'm saying.

Mr. Langdon: There is also news that could suggest two things. I don't want to be dogmatic about it, but it could suggest, with the kind of news we've had today and the kind of news that has been a pattern for some months, that a recovery is not taking place, that if anything we have a continuation of stagnation.

That's one interpretation, it seems to me. Another interpretation could be that the recovery, by historical standards, is extremely slow. You'd agree that both of those interpretations are possible, wouldn't you?

Mr. Crow: In the annual report we did point out that Canada has been slow to break free from recession. I certainly stand by that statement.

Mr. Langdon: Well, that's a fair kind of—

Mr. Crow: We have some room to go. What we're saying here is that as time has passed, we've seen more signs of recovery than not.

Mr. Langdon: The last leading indicators figure that came out from Statistics Canada showed a decrease in the leading indicators. That would suggest that at least from the perspective of their compendium of economic indictors, your suggestion that there are more signs of encouragement than there are signs of discouragement seems not to be accurate.

Mr. Crow: Look at where the leading indicator index is from where it troughed. It's come up a long way. Over several months it rose. You're just looking at the last month, which is—

Mr. Langdon: I'm looking at the last month compared with the two or three previous months.

Mr. Crow: Look over the last month compared with six months ago or nine months ago. It's much higher.

• 1625

Mr. Langdon: Mr. Crow, surely the question is whether or not we have a sense of consistent improvement. What I'm suggesting is that the indicators are much more mixed than you're suggesting here. It seems to me that you're guilty of

[*Translation*]

M. Langdon: Vous conviendrez donc qu'il y a également des nouvelles plus décourageantes?

M. Crow: Je dirais que les nouvelles ne sont pas toutes encourageantes.

M. Langdon: Et certaines sont décourageantes.

M. Crow: Non, je ne l'ai pas dit.

M. Langdon: Non, mais je vous demande si vous le diriez.

M. Crow: Non, je ne le dirais pas.

M. Langdon: Vous ne considérez donc pas la baisse de l'indice de l'offre d'emploi et l'augmentation du nombre de faillites comme étant des signes décourageants?

M. Crow: Non.

M. Langdon: Vous y attendiez-vous?

M. Crow: Non. Ce que je dis, c'est qu'il y a des nouvelles qui nous font croire que la reprise économique est imminente, et ces nouvelles sont encourageantes. Voilà donc ce que je dis.

M. Langdon: Il y a également des nouvelles que l'on peut interpréter de deux façons. Sans vouloir être dogmatique, on peut dire, à la lumière du genre de nouvelles que nous avons eues aujourd'hui et qui se répètent depuis quelques mois, que la reprise n'a pas lieu et qu'au contraire, la stagnation continue.

Il me semble que c'est là une interprétation aussi. L'autre interprétation consisterait à dire que, historiquement, la reprise est extrêmement lente. Êtes-vous d'accord sur le fait que ces deux interprétations sont possibles?

M. Crow: Dans le rapport annuel, nous avons effectivement dit que le Canada tarde à sortir de la récession. Je le réaffirme.

M. Langdon: Eh bien, c'est vraiment une façon de. . .

M. Crow: Nous avons des raisons d'être optimistes. Ce que nous disons, c'est qu'à mesure que le temps passe, nous voyons plus de signes de reprise que d'autres choses.

M. Langdon: D'après les derniers chiffres publiés par Statistique Canada, il y a eu une baisse des indicateurs avancés. Cela signifie que, du moins d'après leur recueil d'indicateurs économiques, votre affirmation selon laquelle il y a plus de signes d'encouragement que de découragement ne me semble pas exact.

M. Crow: Il faut remonter à la source de l'indice des indicateurs avancés, qui ne date pas d'hier. Il remonte à plusieurs mois. Vous regardez uniquement le mois dernier, qui est. . .

M. Langdon: Je regarde le mois dernier, et je le compare aux deux ou trois mois précédents.

M. Crow: Comparez la situation du mois dernier à celle d'il y a six ou neuf mois. La différence est beaucoup plus grande.

M. Langdon: Monsieur Crow, de toute évidence, la question est de savoir si l'amélioration a été constante. À mon avis, les indicateurs sont beaucoup plus complexes que vous ne le dites. Il me semble que vous commettez la même

[*Texte*]

the same kind of thing as the Minister of Finance, and that's trying to talk us out of a recession instead of recognizing that policy actions are required to change government policy so as to respond to this continued stagnation.

Mr. Crow: What I've been pointing to—and this is another word the Minister of Finance uses, I hope you won't take objection to this, Mr. Langdon—are some of the fundamentals.

Mr. Langdon: I'm always pleased to talk about the fundamentals, Mr. Crow, but I'm afraid I don't see the fundamentals as being in very good shape. I see a government deficit that has increased, compared to the projections last year, to $31.5 billion for this past financial year. I see an increase in the government's deficit for this coming financial year, as compared to the projection that was made a year ago, of $3.5 billion. I see interest rates that at one stage looked as if they were continuing a fairly consistent decline, in fact having seen that decline arrested. And I see a current account deficit that is massive. These don't suggest to me that the fundamentals are sound, especially when you see the continued increase in unemployment that is taking place.

Mr. Crow: I take a more positive view of those fundamentals than you do. Interest rate declines have been considerable. The fact that interest rates didn't decline for a few weeks and then went up, I don't regard as a fundamental.

I would hate anybody to come away with the impression that the Bank of Canada moves interest rates from A to B just like that, and that by some perversity of the Bank of Canada, the rates went up as opposed to going down or sideways or something else, which I think is what you're implying—if you talk about that as a fundamental, I wouldn't accept that.

Mr. Langdon: Let's agree that one of the fundamentals is the expected growth rate for this year. Today the Royal Bank came out with a suggestion that the growth rate for this year, the increase in GDP, would be 1.4% in real terms. That compares with a government figure, in the budget, of 2.7%, which is a major gap.

What does the bank's internal modelling suggest as the probable growth rate in the Canadian economy this year, especially in view of the fact that we've had indications that both the IMF and the OECD have revised downwards, significantly, their projections of growth rates for the industrial economies?

Mr. Crow: The last IMF number I saw for Canada was 2.7%.

Mr. Langdon: That's not the question I asked you.

Mr. Crow: I think the government's number is a pretty solid number.

Mr. Langdon: So you would suggest that the Royal Bank's number is faulty.

Mr. Crow: I haven't seen the analysis behind the Royal Bank's number, so I couldn't say.

Mr. Langdon: Have you seen an analysis behind the government's number?

[*Traduction*]

erreur que le ministre des Finances en essayant de nous faire croire que nous sommes en train de sortir de la récession, au lieu de reconnaître qu'il faut prendre des mesures concrètes pour modifier la politique gouvernementale afin de remédier à cette stagnation continue.

M. Crow: J'essaye de mettre l'accent—et je vais emprunter une expression utilisée par le ministre des Finances, en espérant que M. Langdon n'y verra aucun inconvénient—sur des choses fondamentales.

M. Langdon: Monsieur Crow, je suis toujours ravi de parler des choses fondamentales, mais je suis désolé de vous dire qu'à mon avis, les choses fondamentales n'ont pas très bonne mine. Je constate que, contrairement aux prévisions de l'année dernière, le déficit gouvernemental a augmenté, passant à 31,5 milliards de dollars pour l'exercice écoulé. L'année prochaine, ce déficit augmentera de 3,5 milliards de dollars, contrairement aux prévisions faites l'année dernière. Les taux d'intérêt, qui, à un moment donné, donnaient l'impression de baisser constamment, se sont stabilisés. Et le déficit des comptes courants est massif. Ces signes ne me disent rien de bon sur la situation des choses fondamentales, surtout quand on sait que le chômage ne cesse de croître.

M. Crow: Mon interprétation de ces choses fondamentales est plus positive que la vôtre. La baisse des taux d'intérêt a été considérable. Pour moi, le fait que les taux d'intérêt n'aient pas diminué pendant quelques semaines avant de remonter n'est pas fondamental.

Je n'aimerais pas que quiconque ait l'impression que la Banque du Canada déplace les taux d'intérêt de A à B comme bon lui semble et que, par méchanceté, la Banque du Canada fait monter les taux au lieu de les faire baisser ou de les déplacer latéralement, et que sais-je encore; c'est du moins ce que vous semblez insinuer... Si vous dites que c'est fondamental, je ne suis pas d'accord.

M. Langdon: Entendons-nous sur le fait que le taux de croissance prévu pour cette année est une chose fondamentale. Aujourd'hui, la Banque Royale a annoncé que le taux de croissance pour cette année, c'est-à-dire l'augmentation du PIB, sera de 1,4 p. 100 en termes réels. Dans le budget du gouvernement, on parle plutôt de 2,7 p. 100; la différence est énorme.

D'après le modèle interne de la banque, quel sera le taux de croissance probable de l'économie canadienne cette année, surtout quand nous savons que le FMI et l'OCDE ont révisé considérablement à la baisse leurs prévisions relatives au taux de croissance des principaux pays industrialisés?

M. Crow: D'après les derniers chiffres du FMI que j'ai vus, le taux de croissance du Canada était de 2,7 p. 100.

M. Langdon: Vous n'avez pas répondu à ma question.

M. Crow: Je crois que le chiffre publié par le gouvernement est très fondé.

M. Langdon: Vous voulez donc dire que les chiffres de la Banque Royale sont erronés.

M. Crow: Je n'ai pas vu l'analyse qui sous-tend les chiffres de la Banque Royale; je ne peux donc pas le dire.

M. Langdon: Avez-vous vu l'analyse qui sous-tend les chiffres du gouvernement?

[*Text*]

Mr. Crow: I've had more of a chance to absorb it.

• 1630

Mr. Langdon: Do you have a model within the bank which you operate—

Mr. Crow: We have many models in the bank.

Mr. Langdon: Do you have a model that generates projections for growth rates?

Mr. Crow: I think referring to models in this business may be a little misleading.

Mr. Langdon: Mr. Crow, you know what I am talking about. I am talking about a macroeconomic model that you operate within the bank. My question is this: do you have a such a model that generates a projected growth figure for the Canadian economy? It is a fairly easy question.

Mr. Crow: You make it sound like a perpetual motion machine.

Mr. Langdon: No, no.

Mr. Crow: You press a button and it generates—

Mr. Langdon: I am aware of the complexities of such models, but I am asking you if you have one that—

Mr. Crow: We have several models—big models, small models, medium models.

Mr. Langdon: Do any of them actually project a growth rate figure for the—

Mr. Crow: Not without a great deal of help from a human hand.

Mr. Langdon: That is right, Mr. Crow, so what I am asking you is what, with the help of human hands—the well-paid experts at the Bank of Canada—do you have as your projection for growth rates for Canada this year? Have you revised them downward?

Mr. Crow: We are continually looking at the outlook. As I said before, I think the Department of Finance has pretty solid numbers at this point.

Mr. Langdon: So you would stand by that 2.7% growth rate.

Mr. Crow: No, it is not the Bank of Canada forecast. It is the Department of Finance forecast, but that is okay. We will stay with that.

Mr. Langdon: You will stay with that. What exactly does that mean? Does that mean that you believe that is a correct number that—

Mr. Crow: What I am saying is that I am not going to debate the Department of Finance's forecast with you.

Mr. Langdon: I am not asking you to do that, Mr. Crow. What I am asking you to do is to tell me. . .some of us have to judge the efficacy of the Bank of Canada as opposed to the efficiency of the finance department in generating these kinds of things. It would be useful to us to have some sense of what you in the bank expect.

[*Translation*]

M. Crow: J'ai largement eu l'occasion de l'assimiler.

M. Langdon: Avez-vous un modèle à la Banque du Canada. . .

M. Crow: Nous avons de nombreux modèles à la Banque du Canada.

M. Langdon: En avez-vous un qui vous permet de faire des prévisions relativement au taux de croissance?

M. Crow: Les modèles ne sont pas toujours fiables.

M. Langdon: Monsieur Crow, vous savez pertinemment ce que je veux dire. Je vous demande si vous avez un modèle macro-économique à la Banque du Canada. La Banque du Canada a-t-elle un modèle qui lui permet de faire des prévisions relativement à la croissance de l'économie canadienne? C'est une question plutôt simple, pourtant.

M. Crow: On dirait que vous pensez que nous avons une machine à mouvement perpétuel que nous utilisons pour faire des prévisions.

M. Langdon: Non, non.

M. Crow: On appuie sur le bouton, et voilà. . .

M. Langdon: Je n'ignore pas la complexité de tels modèles, mais je vous demande si vous en avez un qui vous permet. . .

M. Crow: Nous avons plusieurs modèles, en réalité—des gros, des petits, des moyens. . .

M. Langdon: L'un de ces modèles vous permet-il de prévoir le taux de croissance. . .

M. Crow: Pas sans une intervention importante d'un humain.

M. Langdon: C'est juste, monsieur Crow. Donc, avec l'aide de cette intervention humaine—les experts très bien payés de la Banque du Canada—quelles sont vos prévisions relativement au taux de croissance de l'économie canadienne cette année? Les avez-vous révisées à la baisse?

M. Crow: Nous suivons continuellement la situation. Comme je l'ai dit plus tôt, je pense que les prévisions du ministère des Finances sont plutôt fiables à ce moment-ci.

M. Langdon: Donc, vous soutenez que la croissance sera de 2,7 p. 100 cette année.

M. Crow: Non, ce n'est pas une prévision de la Banque du Canada. C'est en réalité une prévision du ministère des Finances, et je suis d'accord. Nous allons nous en tenir à cela.

M. Langdon: Nous allons nous en tenir à cela. Que voulez-vous dire, exactement? Est-ce parce que vous croyez que cette prévision est juste. . .

M. Crow: Non, je dis seulement que je ne vais pas débattre avec vous de la justesse de la prévision du ministère des Finances.

M. Langdon: Ce n'est pas là mon intention, monsieur Crow. Vous devez comprendre que certains d'entre nous doivent mesurer la capacité de la Banque du Canada, par rapport à celle du ministère des Finances, d'établir des prévisions de ce genre. Il nous serait donc utile que vous nous donniez une petite idée de ce que prévoit la banque.

[*Texte*]

Mr. Crow: I have already told you that the Department of Finance forecast is a solid forecast.

Mr. Langdon: So that is what you expect?

Mr. Crow: It is a solid forecast.

Mr. Langdon: Is that what you expect?

Mr. Crow: I am not sure what you mean by "expect" in this context.

Mr. Langdon: Let me turn to another subject. Your good friend Douglas Peters, senior vice-president of the Toronto Dominion Bank, made a speech on April 7, 1992. He makes some comments with respect to monetary policy and its relationship to the value of the Canadian dollar.

Mr. Blenkarn: If he gets elected he will be able to sit on this committee.

Mr. Langdon: I want you to comment on what seems to be the heart of Mr. Peters' criticism. It seems to me to stand in the following comments:

> if you look at the spreads between Canada and the United States interest rates it is obvious that the Canadian dollar is being propped up at an artificially high level. To judge whether the Canadian dollar is at an appropriate level, one also needs to look at the balance of payments, where Canada's current account deficit is running at almost three billion dollars a month. In an economic recession and in the recovery period Canada should have a surplus on current account, but is presently some $30 billion away from having surplus numbers. Thus, Canada's exchange rate is still greatly overvalued and a further sharp reduction in interest rates and exchange rates is badly needed to ensure this economic recovery.

What are your comments on those judgments with respect to the bank's policies?

• 1635

Mr. Crow: A moment ago, Mr. Langdon, you made a comment about government deficits and you clearly, I would say, more than implied, you stated—and correct me if I'm wrong—that you don't like large government deficits.

Mr. Langdon: No. I've even signed a unanimous report to that effect to this committee.

Mr. Crow: Good. Excellent. Government deficits are "dissaving". If you really want to go at a question like the current account balance, you really have to go at the issue of saving versus dissaving. This is something that I feel is sadly lacking from the analysis you brought out; that is, if you really want to run a current account surplus, which you may or may not want to do... He seems to have a fetish about the current account surplus that not all economists would share. But if you think that is an objective of policy, I would say that you want to worry a lot about government deficits and government borrowing.

[*Traduction*]

M. Crow: Je vous ai déjà dit que la prévision du ministère des Finances est fiable.

M. Langdon: C'est donc ce que vous prévoyez?

M. Crow: La prévision est fiable.

M. Langdon: Mais est-ce le taux de croissance auquel vous vous attendez vous aussi?

M. Crow: Que voulez-vous dire par «auquel vous vous attendez» dans ce contexte? Je ne suis pas sûr de bien comprendre.

M. Langdon: Passons à autre chose. Votre bon ami, Douglas Peters, premier vice-président de la Banque Toronto-Dominion, a prononcé un discours le 7 avril 1992. Il a fait quelques observations au sujet de la politique monétaire et de son incidence sur la valeur du dollar canadien.

M. Blenkarn: Si jamais il est élu, il pourra siéger à ce comité.

M. Langdon: Je veux entendre votre réaction à ce qui semble être au coeur de la critique que formule M. Peters. Voici ce qu'il a dit:

> Compte tenu de l'écart qui existe entre les taux d'intérêt au Canada et aux États-Unis, il est évident que la valeur du dollar canadien est maintenue artificiellement à un niveau élevé. Pour établir si la valeur du dollar canadien est à un niveau approprié, il faut aussi tenir compte de la balance des paiements. A l'heure actuelle, le déficit du compte courant du Canada s'élève à près de 3 milliards de dollars par mois. En période de récession et de reprise économique, le compte courant du Canada devrait présenter un excédent, mais il accuse présentement un déficit de quelque 30 milliards de dollars. Par conséquent, le dollar canadien est encore extrêmement surévalué, et pour assurer cette reprise économique tellement nécessaire, il faut encore réduire d'une manière importante les taux d'intérêt et la valeur du dollar canadien.

Que pensez-vous de ces critiques formulées à l'égard des politiques de la Banque du Canada?

M. Crow: Il y a quelques minutes, monsieur Langdon, vous avez fait une observation au sujet des déficits des gouvernements, et j'irais jusqu'à dire que vous avez clairement déclaré—et vous me corrigerez si je me trompe—que vous n'aimez pas les déficits importants.

M. Langdon: Non. Et j'ai même signé un rapport unanime du présent comité à cet égard.

M. Crow: Bien. Excellent. Les déficits gouvernementaux sont une «absence d'épargne», si vous voulez. Pour vraiment comprendre la question du solde du compte courant, il faut tenir compte de l'épargne et de l'absence d'épargne. C'est une considération qui est malheureusement absente de l'analyse que vous avez citée. Si l'on tient vraiment à ce qu'il y ait un excédent dans le compte courant, ce qui n'est pas forcément souhaitable... Il semble particulièrement attaché à l'idée d'un excédent dans le compte courant, sur laquelle les économistes ne seraient pas tous forcément d'accord. Mais si l'on veut en faire un objectif de la politique économique, il faudrait alors s'intéresser de très près aux déficits et aux emprunts des gouvernements.

[*Text*]

From that point of view, I think you get rather further than thinking that you use the exchange rate as a kind of Mister Fix-it. The issue with the exchange rate is that the way he would see it, he thinks, or at least he suggests there, that it moves, and the only thing that then happens is that exports change and imports change. A lot more things happen. The question he'd have to ask himself in the end is, does it change the relationship to the investment and saving? Otherwise he's not telling us anything about the current account.

Mr. Langdon: I think what he is suggesting, and certainly what I would suggest, is that the recent movements of the Bank of Canada with respect to expansion and the money supply, and with respect to the influence that has on exchange rates and interest rates in this country, has demonstrated very clearly that the bank is not prepared to simply let market forces work with respect to the exchange rate. How else can you explain the significant increases that took place in interest rates in this country through the bank in the face of a declining Canadian dollar? Why was there intervention at that stage in terms of interest rate increases?

Mr. Crow: Let me take the specific question now. In fact, the question you're asking is the wrong question. I think the right question is the following: The exchange rate went down, interest rates went up, both the short end, and the medium end and the long end, and what was the Bank of Canada to do about it? I think that's the right question.

I trust we said it in the opening statement; if not, I'll say it now. What seemed to be happening was a reduction. . .oh, we did say it. Yes. I remember. You and I argued about it—a reduction in the appetite for claims in Canadian dollars. In that circumstance you would expect to see both down pressure on the exchange rate, upward pressure on short rates, medium rates and long rates, and that's what we saw. To say that the Bank of Canada was intervening to prop up or to push up short rates is hardly, I would say, an accurate description of the underlying situation.

• 1640

Mr. Langdon: So you are telling me that despite the fact that the government itself was using the bank—in the previous period for which we have information—as its instrument to intervene in exchange markets to prop up the value of the Canadian dollar, the interest rate policy of the Bank of Canada was simply a consequence of the movement of market forces. Is that what you are saying?

Mr. Crow: We do not have an interest rate policy as such; we have an inflation fighting policy. I can describe our operations in some detail if that is what you wish me to do. I would be happy to do that. But let me come back to the beginning of your question where you seem to slide between exchange market intervention and interest rate or liquidity intervention, if I could put it that way.

[*Translation*]

Dans un tel contexte, je pense qu'il ne faudrait pas voir le taux de change comme une espèce de baguette magique. De la façon dont il voit les choses, il pense, ou il laisse entendre, que le taux de change bouge, et que le seul résultat, c'est de faire bouger en même temps les exportations et les importations. Mais l'incidence de la fluctuation du taux de change est beaucoup plus importante que cela. La question qu'il devrait se poser, c'est si le rapport entre l'investissement et l'épargne est affecté. Autrement, cela n'a rien à voir avec le compte courant.

M. Langdon: Ce qu'il laisse entendre, je pense, et ce que j'appuierais sûrement, moi aussi, c'est que les interventions récentes de la Banque du Canada au sujet de l'expansion et de la masse monétaire, ainsi que de l'influence que cela peut avoir sur le taux de change et les taux d'intérêt au Canada, démontrent très clairement que la Banque du Canada ne veut tout simplement pas permettre que ce soient les forces du marché qui établissent la valeur du dollar canadien. Comment expliquer autrement les importantes augmentations des taux d'intérêt que nous avons connues à la suite de l'intervention de la banque pour arrêter la chute du dollar canadien? Pourquoi la banque a-t-elle augmenté les taux d'intérêt à ce moment-là?

M. Crow: En fait, vous devriez poser votre question autrement. La vraie question à poser serait celle-ci: le taux de change a diminué, les taux d'intérêt ont monté, autant les taux d'intérêt à court terme qu'à moyen et long terme, et que pouvait y faire la Banque du Canada? Je pense que c'est la bonne question à poser.

Je pense l'avoir dit au cours de ma déclaration préliminaire; sinon, je vais le dire dès maintenant. Il semblait y avoir une réduction. . .oh, oui, nous l'avons dit! Oui. Je m'en souviens. Nous en avons discuté, tous les deux—le dollar canadien semblait moins intéresser les investisseurs. Dans une telle situation, il serait logique que le taux de change subisse une pression à la baisse, et les taux d'intérêt à court, moyen et long termes, une pression à la hausse, et c'est exactement ce qui s'est produit. Dire que la Banque du Canada intervenait dans le but d'exercer une pression à la hausse sur les taux d'intérêt à court terme, c'est déformer les faits, je dirais.

M. Langdon: Vous êtes donc en train de me dire que malgré le fait que le gouvernement se servait de la banque—au cours de la période antérieure pour laquelle nous avons des renseignements—pour intervenir sur les marché des changes afin de relever la valeur du dollar canadien, la politique de la Banque du Canada, relativement aux taux d'intérêt, n'était qu'une conséquence des fluctuations engendrées par les forces du marché. Est-ce bien cela que vous me dites?

M. Crow: En réalité, ce n'est pas une politique en matière de taux d'intérêt que nous appliquons, mais plutôt une politique destinée à combattre l'inflation. Je peux vous décrire nos opérations d'une façon détaillée si vous le désirez. Je le ferais volontiers. Mais permettez-moi de revenir au début de votre question, où vous semblez patiner entre l'intervention sur le marché des changes et l'intervention sur le plan des taux d'intérêt ou des liquidités, si je peux m'exprimer ainsi.

[*Texte*]

Something about the government using the Bank of Canada. I was not quite sure what you meant...

Mr. Langdon: Let me be clear that I am not trying to suggest that the bank's intervention in managing the foreign exchange funds of the federal government is under your control. You do that under the direction of the Department of Finance.

What I was suggesting was that the intervention that was taking place under the auspices of the Department of Finance was to try to maintain the value of the Canadian dollar at a higher level than was otherwise being determined by the market. Are you saying that was not a consideration with respect to your shaping of monetary expansion in order to influence interest rates?

Mr. Crow: I think we have to back up a bit, Mr. Chairman. As Mr. Langdon recognizes, it is difficult for me to discuss in any detail—in fact, it verges on the illegal for me to discuss in any detail—government intervention actions, especially in any precise period. I am referring to the Currency Act. It is well known, and I think I can safely say this on the basis of knowledge and precedent, that the exchange intervention policy of the government has been to engage in smoothing operations on both sides of the market.

No doubt Mr. Langdon is aware that as the Canadian dollar appreciated against other currencies over the past several years, there was an accumulation of international reserves. That accumulation came about because the government was buying foreign exchange. It was smoothing the markets, and as the Canadian dollar moved upward, of course the government acquired foreign exchange. As the Canadian dollar moved down, as it has by about 5¢ or 6¢ since October of last year, the government has been smoothing in the other direction and it has been reducing its balances of foreign exchange.

So there is nothing to explain there except the general stance of intervention management, if you wish.

Mr. Langdon: I find it very difficult to believe that an interest rate policy that seems to be perfectly consistent with the government's efforts to try to smooth things out should be something that just happens, that it is not something that is the direct policy action of the bank itself. If that is the direct policy action of the bank, what I want to know is what justification there is for that, and what problems there would be for this economy in a somewhat faster decrease of the Canadian dollar.

• 1645

If we're simply smoothing out that decrease, and that decrease is going to take us, as I think it should, to 78¢ or 80¢ vis-à-vis the United States dollar, what is the problem with moving there rather more quickly as opposed to rather more slowly, especially when there are so many potential gains in terms of employment, in terms of exports and in terms of moving this economy ahead from the period of—you may call it very slow recovery from recession and I may call it

[*Traduction*]

Vous avez dit que le gouvernement se servait de la Banque du Canada. Je ne sais pas vraiment ce que vous entendiez...

M. Langdon: Je ne veux pas du tout laisser entendre que vous contrôlez, à vous seul, l'intervention de la Banque du Canada à l'égard du taux de change. Vous suivez, en réalité, les instructions du ministère des Finances.

Ce que je dis, c'est que l'intervention, sous les auspices du ministère des Finances, si l'on veut, avait pour but de maintenir la valeur du dollar canadien à un niveau plus élevé que ne l'aurait voulu le marché. Vous dites que cette considération n'est pas intervenue dans la politique monétaire que vous avez appliqué pour influer sur les taux d'intérêt, par exemple?

M. Crow: Je pense qu'il faut atténuer un peu les choses, monsieur le président. Comme le reconnaît M. Langdon, il m'est difficile de discuter de façon détaillée—en fait, je dirais même que cela frôle l'illégalité—des mesures d'intervention du gouvernement, notamment pour ce qui est de certaines périodes particulières. Je me réfère ici à la Loi sur la monnaie. Il est reconnu, et je pense pouvoir le dire en me fondant sur les connaissances que nous avons de la question et les précédents à cet égard, que la politique d'intervention sur le taux de change du gouvernement a toujours eu pour but d'atténuer les fluctuations exagérées du taux de change, à la hausse comme à la baisse.

M. Langdon sait sans aucun doute que pendant que la valeur du dollar canadien s'appréciait par rapport à d'autres monnaies, au cours des quelques dernières années, le gouvernement accumulait des réserves en monnaie étrangère. Le gouvernement achetait donc des devises étrangères. Ce faisant, il révisait les pressions à la hausse sur le marché, et avec l'augmentation du dollar canadien, évidemment, le gouvernement acquérait des devises étrangères. Et quand la valeur du dollar canadien a commencé à diminuer, comme elle l'a fait depuis octobre dernier, car elle a diminué d'environ 5 ou 6c., le gouvernement a réduit les pressions dans l'autre sens en écoulant une partie des devises étrangères qu'il possède.

Il n'y a donc rien à expliquer, en fait, si ce n'est la portée générale de l'intervention du gouvernement, si vous voulez.

M. Langdon: J'ai beaucoup de difficulté à croire qu'une politique en matière de taux d'intérêt qui semble correspondre si parfaitement aux efforts du gouvernement pour réduire les pressions à la baisse sur la valeur du dollar puisse être le fruit du hasard, et non pas le résultat d'une politique bien définie de la Banque du Canada. Si c'est le cas, je vous demande ce qui justifie une telle intervention et quelles nouvelles difficultés pourraient se manifester dans notre économie en cas de chute plus rapide de la valeur du dollar canadien.

Si nous ne faisons que ralentir cette chute, et que cette diminution ramène probablement la valeur de notre dollar à 78 ou 80c. par rapport à la devise américaine, comme il se devrait, selon moi, pourquoi ne pas tout simplement lui laisser atteindre ce niveau plus rapidement, notamment quand on considère les nombreux avantages que cela nous procurerait, sur le plan de l'emploi, des exportations, et pour arracher l'économie de cette période...que vous pouvez

[*Text*]

stagnation, but I think we're both agreed that this economy is not moving ahead out of recession as fast as it should. Surely this is something that would help it, having the dollar decline more quickly, and if interest rates were lower so as to assist that.

Mr. Crow: It depends, I guess. Let me approach it from this angle, Mr. Langdon. "If interest rates were lower" is easier said than done. We are dealing with—

Mr. Langdon: Not impossible to do.

Mr. Crow: —savers and investors. Let's take, for example, the treasury bill rate.

Mr. Blenkarn: How much is held by foreigners?

Mr. Crow: A fair amount of treasury bills are held by foreigners, but I guess most are held by Canadians. That's of some relevance, but I'm not sure whether who holds them, residents or non-residents, is the decisive factor.

But each week the government auctions in the market $6 billion of treasury bills, more or less. No one has to buy those treasury bills. People will only buy them if they feel they're worth buying, that there is value.

I think that is the essence of the answer I can give you on the question that if the Bank of Canada moved interest rates, instead of from A to B, from A to C, wouldn't the world be a much happier place. We have to work—

Mr. Langdon: The reason I say—

Mr. Crow: May I finish my answer, Mr. Chairman?

The Acting Chairman (Mr. Thompson): Yes. I would just like Mr. Langdon to know that we have allowed him to go on for 30 minutes, which is very generous. So if he would allow Mr. Crow to finish that, we'll have to move on to another member.

Mr. Crow: The bank has to operate in a market context. If we have the confidence of the market, the confidence of savers and investors, we can manage to bring down interest rates. I suppose we have managed to earn some confidence, because we have managed to do it as far as we have to date.

If we continue with the policy that earns the confidence of savers and investors, we stand a good chance in the future of producing low interest rates as well. But we have to earn that confidence. It is not given to us on a platter.

Mr. Langdon: You still have a great spread between yourselves, our rates here, and rates in the United States.

Mr. Blenkarn: No, we haven't; it's 3%.

Mr. Langdon: That's a considerable spread. In historical terms—

[*Translation*]

qualifier de reprise très lente, et que je peux bien qualifier, pour ma part, de stagnation, mais je pense que nous reconnaissons tous les deux que notre économie ne se redresse pas aussi rapidement qu'elle le devrait. Il serait sûrement bénéfique que la valeur du dollar diminue plus rapidement et que les taux d'intérêt soient plus bas.

M. Crow: Cela dépend, je suppose. Permettez-moi d'aborder la question sous cet angle, monsieur Langdon. «Des taux d'intérêt plus bas», c'est plus facile à dire qu'à faire. Nous avons affaire à des...

M. Langdon: Mais pas impossible.

M. Crow: ...épargnants et à des investisseurs. Prenons le cas, par exemple, du taux des bons du Trésor.

M. Blenkarn: Quelle proportion des bons du Trésor est détenue par des étrangers?

M. Crow: Une assez bonne partie des bons du Trésor, en réalité, mais je pense que la plupart sont détenus par des Canadiens. Cet aspect a une certaine importance, mais je ne pense pas que ce soit un facteur décisif.

Mais, chaque semaine, le gouvernement mettra en vente, sur le marché, plus ou moins 6 milliards de dollars de bons du Trésor. Personne n'est obligé de les acheter. Les investisseurs ne les achètent que s'ils pensent qu'ils valent la peine d'être achetés, qu'ils ont de la valeur.

Je pense que c'est essentiellement la réponse que je peux donner à la question de savoir si les gens ne seraient pas beaucoup plus heureux si la Banque du Canada changeait les taux d'intérêt de A à C, plutôt que de A à B. Nous devons tenir compte...

M. Langdon: Ce pourquoi je dis que...

M. Crow: Puis-je terminer ma réponse, monsieur le président?

Le président suppléant (M. Thompson): Oui. Je tiens seulement à signaler à M. Langdon que nous lui avons accordé 30 minutes, ce qui est très généreux. Par conséquent, s'il veut bien permettre à M. Crow de compléter sa réponse, nous pourrons ensuite passer la parole à un autre membre du comité.

M. Crow: La banque ne peut faire abstraction du marché. Si nous parvenons à lui inspirer confiance, si nous avons la confiance des épargnants et des investisseurs, nous pouvons alors réduire les taux d'intérêt. Je suppose que nous sommes parvenus à gagner leur confiance, puisque nous avons pu réduire les taux d'intérêt comme nous l'avons fait.

Si nous continuons d'appliquer la politique qui nous permet de gagner la confiance des épargnants et des investisseurs, nous avons de bonnes chances de pouvoir réduire encore davantage les taux d'intérêt à plus ou moins court terme. Mais, cette confiance, il faut la gagner. Elle ne nous est pas donnée sur un plateau.

M. Langdon: L'écart est encore important entre les taux d'intérêt au Canada et aux États-Unis.

M. Blenkarn: Non, pas vraiment; il est de 3 p. 100.

M. Langdon: C'est un écart considérable. Historiquement...

[*Texte*]

Mr. Blenkarn: It's only 3%.

Mr. Langdon: Don, that is a remarkably large spread.

Mr. Crow: Let me point out, if we talk about spreads, that Canadian rates are lower than those in Switzerland, lower than those in Germany, lower than those in France, lower than those in the United Kingdom, lower than those in Australia, lower than those in Sweden—

Mr. Langdon: Real rates or nominal rates?

The Acting Chairman (Mr. Thompson): We have to cut you off, Mr. Langdon. We'll move on to Mr.Tremblay.

Mr. Crow: We don't know about real rates, because we have to measure expectations. If you tell me that inflation is down and is going to stay down, I'd like to hear you say so.

Mr. Langdon: Are you saying it's not?

The Acting Chairman (Mr. Thompson): Steve, we have to cut you off, sorry.

Mr. Crow: I'm saying that we're going to do what we can to ensure that—what we can do through monetary policy. That's what I'm saying.

The Acting Chairman (Mr. Thompson): Mr. Tremblay, please.

M. Tremblay (Rosemont): Monsieur Crow, vous avez toujours beaucoup insisté sur l'importance qu'il faut attacher aux perspectives à long terme des facteurs qui agissent sur le marché ou, du moins, sur les attentes du marché. Par exemple, vous avez souligné dans le passé l'importance des objectifs d'inflation annoncés par le ministre des Finances ou l'importance de maintenir les objectifs de contrôle du déficit.

• 1650

Mon collègue a soulevé tout à l'heure la question du risque lié à l'unité nationale. J'ai trouvé que votre réponse était plus raisonnable que celles que j'entends habituellement du ministre des Finances. On devrait donc poursuivre un peu là-dessus.

Vous avez dit qu'on pouvait calculer le risque à environ 0.3 p. 100 sur le long terme. Je dirais que ce n'est pas très cher si on compare cela à ce que nous a coûté la lutte contre l'inflation générée par le sud de l'Ontario depuis 1989, mais je suis convaincu que c'est trop cher.

Ce qui m'intéresse là-dedans, c'est la perspective à long terme. Je suis de ceux qui veulent en finir avec cette incertitude permanente qui revient régulièrement. Il faut s'en inquiéter un peu, mais il faut aussi essayer de mesurer l'impact de cela, en particulier sur le dollar. Avez-vous des techniques de mesure de l'évolution du dollar comme celles qu'on vient d'utiliser dans le cas des taux d'intérêt? Pour ce qui est des taux d'intérêt, on peut les comparer un peu à ce qu'ils étaient la veille. C'est vraiment du court terme. Est-ce qu'on peut faire quelque chose d'équivalent pour le dollar? Est-ce qu'on peut raisonner sur l'incertitude liée au dollar?

[*Traduction*]

M. Blenkarn: L'écart n'est que de 3 p. 100.

M. Langdon: Don, c'est un écart très important.

M. Crow: Permettez-moi de signaler, puisque nous parlons d'écart, que les taux canadiens sont plus bas que les taux d'intérêt en Suisse, en Allemagne, en France, au Royaume Uni, en Australie, en Suède...

M. Langdon: Le taux réel ou le taux nominal?

Le président suppléant (M. Thompson): Je dois vous arrêter, monsieur Langdon. Je passe maintenant la parole à M. Tremblay.

M. Crow: Nous ne savons pas ce qu'il en est au sujet du taux réel, parce qu'il faut tenir compte des attentes que l'on a. Je voudrais bien que vous me promettiez que le taux d'inflation n'augmentera pas.

M. Langdon: Vous pensez qu'il va augmenter?

Le président suppléant (M. Thompson): Steve, je m'excuse, mais je dois vous arrêter.

M. Crow: Je dis seulement que nous allons faire tout ce que nous pouvons pour éviter que l'inflation n'augmente—tout ce que nous pouvons au moyen de la politique monétaire. C'est cela que je dis.

Le président suppléant (M. Thompson): Monsieur Tremblay, s'il vous plaît.

Mr. Tremblay (Rosemont): Mr. Crow, you have always particularly insisted on the importance of the long-term perspectives of the factors influencing the market or, at least, the expectations of the market. For instance, you have underlined in the past the importance of the objectives concerning inflation that were announced by the Minister of Finance or the importance of maintaining the objectives towards the control of the deficit.

A little while ago my colleague raised the issue of risk and national unity. I found your answer more reasonable than what we usually hear from a finance minister, so perhaps we could pursue this a little further.

You said that long-term risk can be calculated at approximately 0.3%. While that isn't terribly expensive if you consider what it has cost us to fight inflationary influences generated by southern Ontario since 1989, it nevertheless is too much.

What I found interesting is the long-term perspective. I am of the view that we should put an end to the constant uncertainty. It is cause for some concern, but we must also try to measure its impact on the dollar, in particular. Do you have any technique for monitoring the development of the dollar similar to those used to measure interest rates? Interest rates can be compared to what they were a day earlier; it is done on a very short-term basis. Can something similar be done to measure the impact on the dollar? Can the effect of uncertainty on the dollar be measured?

[*Text*]

M. Crow: Une fois de plus, je dois insister sur notre objectif. Ce n'est pas un objectif d'inflation. C'est un objectif de réduction de l'inflation. Il est très important de faire cette distinction.

En ce qui concerne ces questions de risque, on sait qu'il y a quelque chose dans le marché. Je n'ai pas essayé de vous donner une mesure précise du risque. De par sa nature, le risque n'est pas facile à mesurer, parce que c'est l'incertitude. Quand on essaie de mesurer l'incertitude ou le risque, on est confronté à beaucoup de difficultés.

Dans le passé, l'écart normal entre les taux à long terme du gouvernement fédéral et ceux des États-Unis était de 1 point de pourcentage. Maintenant, on en est à 1.3. L'écart aurait peut-être dû être de moins d'un point de pourcentage étant donné notre performance en ce qui concerne l'inflation. Donc, on ne peut pas mesurer avec précision le risque même si on sait que c'est un facteur pertinent pour les marchés.

M. Tremblay: Et le dollar?

M. Crow: Je vais me référer à la réponse que j'ai donnée à M. Langdon dans un autre contexte. S'il y a une diminution de l'appétit pour les actifs libellés en dollars canadiens, on va constater un effet sur le marché du change, un effet sur le marché monétaire et un effet sur le marché des obligations. La seule chose qu'on puisse dire, c'est que telle serait la direction de l'effet sur tous les marchés, peut-être sur des marchés réels et sur l'investissement. Mais ici, on ne parle pas de l'investissement; on parle seulement des marchés financiers en ce moment.

• 1655

On pourrait s'attendre à un effet plus ou moins parallèle sur tous les marchés, parce que les marchés sont reliés, s'il y a un facteur commun qui entraîne cette réévaluation de la valeur de ces actifs.

M. Tremblay: Vous avez mentionné à plusieurs reprises, par exemple lorsque vous avez parlé de votre politique monétaire, que les trois quarts du milieu des affaires canadien réclamaient une diminution des taux d'intérêt ou de la valeur du dollar face à nos exportations et qu'il fallait prendre des mesures pour s'assurer que tout le monde comprenne qu'on est en train de régler la question à long terme, afin de rétablir la confiance.

Dans la même optique, notre objectif est de faire en sorte que les gens fassent confiance à long terme au débat constitutionnel. Je ne peux pas m'empêcher de constater qu'on revient régulièrement, depuis 30 ans, à des périodes d'incertitude, parce que le débat constitutionnel n'est pas réglé. On y revient plus souvent, peut-être de façon un peu plus profonde ou un peu plus sérieuse. Cette situation commence à être davantage connue à l'extérieur des cercles restreints qu'on a ici. Je pense par exemple à la publication récente du Brookings Institute à Washington sur notre question nationale. De toute évidence, on nous dit que toutes les mesures envisagées nous ramèneront le problème bientôt, qu'il n'y a pas de solution institutionnelle sérieuse dans cette perspective-là.

[*Translation*]

Mr. Crow: Once again, I must stress that our goal is not inflation itself, but rather bringing inflation down. The distinction is very important.

As for risk, we know that it does have an influence on the market. I haven't tried to measure risk precisely for you. By its very nature, risk is difficult to measure. Risk is uncertainty. When we try to measure it, we run into a great deal of difficulty.

In the past, the spread between long-term federal interest rates in Canada and the United States was usually 1 point of percentage. Now it has widened to 1.3. The spread should have perhaps been less than 1 point of percentage given our performance on inflation. So, risk cannot be accurately measured even though we know that it is an important factor influencing markets.

Mr. Tremblay: What about the dollar?

Mr. Crow: Let me give you the same answer I gave Mr. Langdon in response to a different question. If demand for assets in Canadian dollars drops, then foreign exchange markets will be affected and so will money and bond markets. We can only predict whether the effect will be positive or negative for markets and perhaps for investment. However, we are not talking about investment here, but rather financial markets.

We could expect much the same effect on all markets, because markets are linked, if there is a common factor that leads to this reassessment of these assets' value.

Mr. Tremblay: Several times you mentioned—for instance, when you spoke about your monetary policy—that three-quarters of the Canadian business community was asking for a reduction in interest rates or in the value of the dollar to help our exports and that action had to be taken to ensure that everyone understood that we are in the process of settling the matter for the long-term, so as to re-establish confidence.

In much the same way, our goal is to ensure that people have a confidence in the Constitution over the long-term. I cannot help but notice that over the past 30 years, we have regularly had periods of uncertainty because the constitutional debate has not been settled. We come back to this issue more often, perhaps in a slightly deeper or more serious way. People outside the restricted circles that we have here are becoming more familiar with this situation. For instance, the Brookings Institute in Washington recently published a study on our constitutional debate. Apparently, we are being told that all the various measures being considered will soon bring the problem back to us, and that there is no serious institutional solution with regard to this matter.

[*Texte*]

Je me demande si le fait de réparer les choses à court terme au lieu de donner l'assurance qu'on va avoir une solution à long terme ne fait pas actuellement plus de dommage que de bien. Ne devrait-on pas effectuer une véritablement réorganisation politique qui permettrait à tous les partenaires d'être sûrs qu'on a une solution qui sera viable à long terme?

M. Crow: C'est une question de nature assez politique, parce qu'il faut décrire les solutions qu'on préconise pour préciser une réponse.

M. Tremblay: Je vais revenir à l'économie. Je voulais profiter de l'occasion pour aborder un peu cette question-là.

Je pense que l'incertitude va revenir souvent au cours des prochains jours, y compris pour le dollar et pour les taux d'intérêt. Le ministre des Finances a recommencé aujourd'hui. Je voulais simplement souligner qu'on était prêts à discuter de cette question.

Sur la question économique, le *Bureau of Labour Statistics* des États-Unis et de nombreuses études nous disent que la diminution de la compétitivité canadienne est liée à une augmentation proportionnellement beaucoup plus rapide des salaires et à une augmentation de la productivité plus faible qu'aux États-Unis, et non à la montée du dollar. En prenant 1979 et la période actuelle, on a un dollar qui est à peu près au même niveau. Le Conseil économique du Canada a fait quelque chose d'un peu semblable. Donc, on dit que ce n'est pas le dollar qui est la cause, mais plutôt une augmentation trop rapide des salaires et une diminution de la productivité.

Sur la question des salaires, on peut s'imaginer qu'avec le taux de chômage actuel, on va arriver à avoir des augmentations de salaire réelles moins élevées que dans le passé.

Sur la question de la productivité, il faut bien voir que, pour avoir de la productivité, il faut avoir des investissements. Si on compare la période actuelle avec 1980-1982, qui fut une récession difficile, on voit que le niveau de profit des entreprises et leur capacité d'investissement sont plus bas qu'ils ne l'ont jamais été. On peut s'en inquiéter. Si on veut s'en sortir dans la logique que vous avez décrite tout à l'heure, il faut que les termes réels s'améliorent. On ne laissera pas descendre le dollar, comme M. Langdon le suggérait.

Dans le contexte présent, avec les niveaux de profit actuels au Canada, peut-on envisager une augmentation de la productivité par des investissements adéquats? Sinon, on est dans un cercle vicieux. Je veux bien réduire l'inflation, mais actuellement, lorsqu'on parle des prix industriels, on parle de déflation et non plus d'inflation. Je ne sais pas si vous voulez aussi augmenter la déflation, mais dans le contexte actuel, on peut sûrement se poser des questions sur la capacité des entreprises d'investir et d'augmenter leur productivité.

• 1700

M. Crow: Lors d'une reprise après une récession, l'augmentation de la productivité, qui est typique d'une telle période, ne vient pas de l'investissement, parce que l'investissement est un facteur retardé dans le cycle économique, mais plutôt de l'augmentation de la demande et de la distribution de plus de production avec la même capacité et le même *overhead*. C'est un effet cyclique. C'est un facteur.

[*Traduction*]

I wonder if fixing things in the short-term rather than providing the assurance that we will have a long-term solution is not doing more harm than good at the present time. Should we not carry out a true political re-organization that would enable all partners to be sure that we have a solution that will be viable in the long-term?

Mr. Crow: That is rather a political question, because one must describe the solutions that one advocates so as to provide a detailed answer.

Mr. Tremblay: I will get back to the economy. I wanted to take the opportunity to touch on this matter somewhat.

I think that the uncertainty will return often over the days to come, both in terms of the dollar and interest rates. The Minister of Finance started up again today. I merely wanted to stress that we were ready to talk about this issue.

The American Bureau of Labour Statistics and many studies tell us that Canada's decrease in competitivity is linked to a much faster increase in wages and a lower increase in productivity in comparison with the United States, and that this decrease is not linked to the rising dollar. If we compare 1979 to the current period, we see that our dollar is at approximately the same level. The Economic Council of Canada carried out a somewhat similar study. So we are being told that the cause of our decreasing competitivity is not the dollar, but rather wages increasing too quickly and productivity going down.

As for wages, we can expect that real wage increases will not be as high as in the past, given the current unemployment rate.

As for productivity, we must realize that in order to have productivity, we must have investment. If we compare the current situation to 1980-82, which was a difficult recession, we see that company's profit levels and their investment capacity are lower than they have ever been. We should be worried about this. If we want to get out of the recession using the arguments you described a few moments ago, there will have to be real improvements. We will not let the dollar go down, as Mr. Langdon suggested.

Given the current context, with the current profit levels in Canada, could we consider increasing productivity by means of adequate investment? If we cannot, we are trapped in a vicious circle. I would certainly like to lower inflation, but at the present time, industrial prices are no longer subject to inflation, but are undergoing deflation. I do not know whether you also want to increase deflation, but in the current context, we certainly can ask ourselves questions about the capacity of companies to invest and increase their productivity.

Mr. Crow: When an economy recovers after a recession, increased productivity, which is typical of such a period, does not come from investment, because investment is a delayed factor in the economic cycle, but rather from increased demand and the distribution of more production with the same capacity and the same overhead. It is a cyclical effect. It is a factor.

[*Text*]

Vous mentionnez également la nécessité d'augmenter le taux de rendement et les bénéfices des sociétés afin qu'elles puissent investir. Il faut qu'elles aient un rendement suffisant pour inciter l'investissement. Il est nécessaire pour elles de contrôler la croissance de leurs coûts, y inclus les coûts de travail par unité. Autrement, elles n'arriveront pas à augmenter leurs bénéfices. Si on peut en arriver à une croissance des coûts de production plus modérée, comparativement à la période des années 80, on aura plus de chances d'augmenter les bénéfices et l'investissement.

M. Tremblay: En Ontario, on a eu presque le plein emploi pendant toute une période, et on assiste à une détérioration relative de la productivité. Bien sûr, il y a eu des augmentations de salaire substantielles, mais il y a aussi une augmentation faible de la productivité liée à des choix industriels, à des choix technologiques ou à l'investissement des entreprises. Il n'est pas facile de séparer les deux questions dans l'analyse, mais je pense que vous serez d'accord pour dire que ce ne sont pas seulement les augmentations de salaire, et de loin, qui sont la cause de la non-productivité.

Lorsqu'on est en période de plein emploi, comme on l'était en Ontario, et qu'on n'arrive pas à générer de l'investissement approprié ou à cibler de bons choix de productivité, il me semble que le risque... Je ne dirais pas que c'est une gageure, mais une orientation politique que vous avez prise et qui est partagée par le ministre des Finances. Pour qu'elle réussisse, il faut générer de l'investissement rapidement, à moins qu'on pense que les Canadiens peuvent supporter un taux de chômage de 10, 11 ou 11.5 p. 100 pendant encore longtemps. Il faut générer de l'investissement et la productivité; sinon, on va avoir une baisse du dollar. Ce ne sera peut-être pas pour les bonnes raisons.

M. Crow: Je ne suis pas sûr de pouvoir suivre votre analyse. Si la capacité est disponible, on peut l'absorber avant d'avoir recours à un nouvel investissement pour augmenter la productivité. S'il s'agit de changer les méthodes de production pour améliorer la technologie, et cela, c'est une autre question, quant à moi.

• 1705

The Acting Chairman (Mr. Thompson): Mrs. Marleau, it's been a long wait and you're eager to get at Mr. Crow, so go to it.

Mrs. Marleau (Sudbury): Mr. Chairman, let me remind you that it is the usual practice to recognize the regular members of a committee before recognizing those who are not, and I am a regular member of this committee, not just a pretty face.

The Acting Chairman (Mr. Thompson): I'm not the regular chairman and I take that with a great deal of...

Mrs. Marleau: I realize that.

Mr. Gray: So that's why we've had an irregular proceeding.

[*Translation*]

You also said that it was necessary to increase company's rate of return and profits so that they could invest. They have to have enough of a return to stimulate investment. They must control the growth of their costs including unit-labour costs. If they do not, they will not be able to increase their profits. If we can achieve a more moderate increase in producion costs, in comparison with the 1980s, we stand a better chance of increasing profits and investment.

Mr. Tremblay: In Ontario, we had almost full employment for quite a long time, and productivity is declining in relative terms. Of course, there were major wage increases, but there was also a slight increase in productivity linked to industrial choices, technological choices or investment by companies. It is not an easy thing to keep these two issues separate in the analysis, but I think that you would agree with me that wage increases are by no means the only cause of poor productivity.

When we are in a period of full employment, as we were in Ontario, and when we cannot generate appropriate investment or make good decisions in terms of productivity, it seems to me that the risk... I would not say that it is a bet, but more of a political direction that you have taken that is shared by the Minister of Finance. If this policy thrust is to succeed, it must generate investment quickly, unless you think that Canadians can put up with an unemployment rate of 10, 11, or 11.5% for awhile longer. We have to generate investment and improve productivity; otherwise, the dollar will drop, and perhaps not for the right reasons.

Mr. Crow: I am not sure I understood your analysis. If the capacity is available, we can absorb it before having recourse to new investment to increase productivity. If we have to change the production methods to improve the technology, this is a different matter, as far as I am concerned.

Le président suppléant (M. Thompson): Madame Marleau, vous attendez depuis longtemps, et vous avez bien hâte d'interroger M. Crow. Donc, allez-y, c'est votre tour.

Mme Marleau (Sudbury): Monsieur le président, je tiens tout d'abord à vous rappeler que l'on donne habituellement la parole aux membres réguliers du comité avant de permettre à des députés qui ne le sont pas d'intervenir, je vous rappelle que je suis un membre régulier du comité, et pas seulement une jolie fille.

Le président suppléant (M. Thompson): Je ne suis pas le président régulier du comité, et je fais tout ce que je peux...

Mme Marleau: Je comprends.

M. Gray: C'est donc pour cela que la séance est un peu irrégulière.

[*Texte*]

The Acting Chairman (Mr. Thompson): That's right. I may have to quote you on that, Mr. Gray, but I'll have to accept that. If it had been brought to my attention earlier perhaps we could have corrected it, but it obviously wasn't of great concern. Here we go again. Go ahead please.

Mrs. Marleau: I'm being very polite, Mr. Chairman. I was trying not to get carried away. I have not and I will not. It is not in my nature.

Mr. Crow, let me start by saying how much I admire the way you respond. You walk the best line I've ever seen.

Mr. Crow: I'll try not to get carried away.

Mrs. Marleau: That's your job and you do it very well.

Two years ago, when you were before this committee, I asked you how far you were prepared to go in your fight against inflation and how long you would carry on. I would venture to say that you've been very successful in your fight against inflation. We have not seen no inflation since the great recession. That was the last time there was a lack of inflation in this country, I think. We are awfully close to that now.

When are you prepared to declare victory? If you're not prepared to do so, I would think that it's because you fear a return of inflation. Why and where would you see us return to this state of inflation that we had?

Mr. Crow: A return to the womb, that kind of thing.

I just don't see it in the terms in which you've put it. As we made the point in the annual report, it's not a question of victories or wars or defeats. There are episodes, there are inflationary pressures that arise on occasion, there are misjudgments of policy and things like this. The future has all kinds of surprises.

It's not just a question of saying okay, we've beaten inflation and it won't come back, as if it was some kind of mythical creature where you cut its head off and there it is. It's basically—and I think I gave you an answer similar to this the last time—a question of the need for monetary policy to have a framework that provides confidence in money to Canadians. If monetary policy doesn't do that, I think it's falling down on the job. So it's not a question of victories and defeats and wars; it's a question of trying to do that.

Mrs. Marleau: When you talk to Canadians and when you talk to just about anyone anywhere, they're very worried about what's happening in this country and the prospects that are facing us. If you go to the resource sectors, to the manufacturing sectors, to just about anywhere—it's a question of people. How do I go to those people and offer them some hope that inflation is down and perhaps we can ease up on monetary policy, perhaps...? You're looking at dollars and cents, but how can we relate that to people and reassure them?

[*Traduction*]

Le président suppléant (M. Thompson): C'est juste. Je vais peut-être devoir vous citer là-dessus pour me défendre, monsieur Gray, mais je vous l'accorde. Si on me l'avait dit plus tôt, nous aurions peut-être pu corriger mon erreur, mais ce n'était pas tellement grave, de toute évidence. Allez-y, je vous en prie.

Mme Marleau: Je suis demeurée très polie, monsieur le président. J'ai fait de gros efforts pour ne pas m'emporter. Je ne l'ai pas fait et je ne le ferai pas. Ce n'est pas dans ma nature.

Monsieur Crow, laissez-moi tout d'abord vous dire à quel point j'admire la façon dont vous répondez aux questions. Vous êtes le meilleur qu'il m'a été de voir dans le genre.

M. Crow: J'essaie de ne pas me laisser emporter.

Mme Marleau: C'est votre travail, et vous le faites très bien.

Il y a deux ans, quand vous êtes venu témoigner devant le comité, je vous ai demandé jusqu'où vous étiez disposé à aller dans la lutte que vous avez entreprise contre l'inflation, et pendant combien de temps vous continueriez. Je reconnais que vos avez très bien réussi. L'inflation n'a jamais été nulle depuis la grande récession. C'est la dernière fois qu'il n'y a eu aucune inflation au Canada, je pense. Nous sommes vraiment près du but, aujourd'hui.

Quand avez-vous l'intention de déclarer victoire? Si vous ne le faites pas, je suppose que c'est parce que vous craignez un retour de l'inflation. Pourquoi craindriez-vous que l'inflation redevienne à ce qu'elle a déjà été?

M. Crow: Comme un retour aux sources, je suppose.

Je ne vois pas la chose comme vous. Comme nous le disons dans le rapport annuel, ce n'est pas une question de victoire, de guerre ou de défaite. Il y a des épisodes, il y a des pressions inflationnistes qui se manifestent à l'occasion, il y a des erreurs qui sont commises sur le plan politique, et tout ce que vous voudrez. L'avenir réserve toutes sortes de surprises.

Il ne suffit pas dire que l'on a battu l'inflation et qu'elle ne reviendra pas, comme s'il s'agissait d'une espèce de créature mythique dont on coupe la tête et qui ne se ranime jamais. Fondamentalement—et je pense que c'est un peu ce que je vous ai répondu la dernière fois—il faut donner un cadre à la politique monétaire, qui inspire confiance aux Canadiens. Si la politique monétaire échoue sur ce plan, je pense que l'on a failli à la tâche. Ce n'est donc pas une question de victoire, de défaite et de guerre; il s'agit plutôt d'inspirer confiance.

Mme Marleau: En discutant avec des Canadiens, où que ce soit dans notre pays, on se rend compte qu'ils sont très inquiets au sujet de la situation actuelle et de l'avenir de notre pays. Que ce soit dans le secteur des ressources, dans le secteur de la fabrication, dans quelque secteur que ce soit—les gens sont inquiets. Comment puis-je leur dire que l'inflation a diminué et qu'ils peuvent peut-être espérer un certain relâchement de la politique monétaire? On parle de dollars et de cents, mais comment faire passer le message à ces gens et les rassurer?

[*Text*]

• 1710

Mr. Crow: It is very clear. The only issue here is not whether it is clear; it is whether you have done enough. This is the question that Mr. Langdon was raising—"if you do this much, why can you not do more"? Sometimes it takes time and patience, as we pointed out. The monetary policy that I have described is not a high interest rate policy. This is becoming much clearer to people than it was even 18 months ago.

Mrs. Marleau: But real interest rates are still high—

Mr. Crow: Unless there is perfect confidence in money, we cannot—

Mrs. Marleau: —and that is the real problem.

Mr. Crow: They are about half what they were, and provided that people have confidence in money we can do something about the interest rates we have at the present time, but they have to have confidence. That is one part of the answer, from my point of view. When people say that mortgage rates are the lowest they have been in 20 years, I think monetary policy has had something to do with that. That is one side.

The other side of it—and I am not sure whether you are referring to this—is that there is a tendency to think that monetary policy... We have all of these problems, so why doesn't monetary policy fix them up for us? There is a tendency to think that monetary policy is all kinds of things, but monetary policy is only what monetary policy is, nothing more, and we have never claimed any more for it than that. We think it is important and we think we can do a lot of good through monetary policy, and if we are not careful, a lot of bad. But we cannot do everything.

Mrs. Marleau: No, I realize some things are out of your control.

Mr. Crow: Many things.

Mrs. Marleau: I want to switch a little bit. My question has to do with interest rates but it also has to do with the impact on our interest rates of what is happening outside the country, what is happening in Japan right now. You talked about investors. If the number of investors is smaller, do you foresee that we will have to increase interest rates to attract them?

Mr. Crow: It is not really a question—especially if you look at bond rates—of saying that we will increase interest rates. The market will respond to the supply and demand for whatever is out there—how much in the way of bonds are supplied and how willing people are to buy them, and out of that you will get a price. What can they expect from the Bank of Canada in this regard?

[*Translation*]

M. Crow: C'est très clair. Mais ce qui importe avant tout, c'est de savoir si l'intervention a été suffisante. C'est un peu la question que posait M. Langdon—«Si vous allez jusque-là, pourquoi ne pouvez-vous pas aller plus loin?» Il faut parfois du temps et de la patience, comme nous l'avons dit. La politique monétaire que j'ai décrite n'est pas une politique qui vise à maintenir des taux d'intérêt élevés. Les gens commencent à beaucoup mieux le comprendre qu'il y a 18 mois.

Mme Marleau: Mais, les taux d'intérêt réels sont encore élevés...

M. Crow: À moins d'une complète confiance en la monnaie, nous ne pouvons pas...

Mme Marleau: ...et c'est là le véritable problème.

M. Crow: Ils ont diminué de près de la moitié, et à condition que les gens aient confiance dans la monnaie, nous pourrons réduire encore davantage les taux d'intérêt, mais il faut qu'ils aient confiance en la monnaie. C'est une partie de la solution, selon moi. Quand on considère que les taux hypothécaires sont au niveau le plus bas depuis 20 ans, je pense que la politique monétaire y a contribué quelque peu. C'est un aspect de la chose.

L'autre aspect de la question—et je ne sais pas si c'est vraiment ce à quoi vous faites allusion—c'est la tendance à croire que la politique monétaire... pourquoi ne pas régler tous ces problèmes à l'aide de la politique monétaire? On attribue toutes sortes de pouvoirs à la politique monétaire, mais la politique monétaire, ce n'est que la politique monétaire, et rien de plus, et nous ne lui avons jamais attribué des propriétés divines. La politique monétaire est importante, et nous pensons qu'elle peut nous aider à faire beaucoup de bien, mais si nous sommes imprudents, elle peut aussi faire beaucoup de mal. Mais, la politique monétaire ne peut pas régler tous les problèmes.

Mme Marleau: Non, je comprends bien que certains aspects sont indépendants de notre volonté.

M. Crow: De nombreux aspects, en fait.

Mme Marleau: Je veux maintenant aborder un autre sujet. Ma question se rattache aux taux d'intérêt, mais aussi à l'incidence sur nos taux d'intérêt des évènements qui se déroulent à l'étranger, par exemple au Japon à l'heure actuelle. Vous avez fait allusion aux investisseurs. Si les investisseurs sont moins nombreux, envisagez-vous de devoir augmenter les taux d'intérêt pour les attirer?

M. Crow: La question ne se pose pas vraiment en termes d'augmentation des taux d'intérêt, en particulier pour les taux taux des obligations. Le marché réagira selon l'offre et la demande de quelque produit que ce soit—selon les obligations qui sont offertes et la volonté des investisseurs de les acheter, et c'est ainsi que le prix sera établi. À quoi peuvent-ils s'attendre de la part de la Banque du Canada à cet égard?

[*Texte*]

Obviously, they cannot expect us to change what happens in Japan. What they can expect from the Bank of Canada, and of course I speak to many people, including people from Japan, is a monetary policy that is clearly articulated, has its sights very clearly set on what monetary policy can do, and continues to pursue that path. That gives them the confidence to acquire those claims.

Mrs. Marleau: In an earlier answer to Mr. Langdon you said those people do not have to buy those treasury bills, they do not have to purchase these bonds. What happens if the numbers of investors from everywhere declines? That is what I see coming with what has been taking place around the world. If there are fewer investors and fewer savings out there to invest, then it will be a battle to increase interest rates to attract them, would it not?

Mr. Crow: This comes back to a question that Mr. Blenkarn raised. The Bank of Canada, in its operations, works in two dimensions. One is the day-to-day liquidity provision, how much liquidity we pump into the system or take back from the system day by day and week by week, because we have a monopoly over the supply of base money in the system. That is one dimension.

The other dimension is the confidence we can give to the people who are holding that array of financial assets that are denominated in Canadian dollars, some of which are very distant from the Bank of Canada, that what we do in pumping out liquidity will ultimately make sense in terms of their willingness to hold that stuff and people will make up their minds as they go along on this. That's essentially what we can do.

• 1715

At the same time, that's not the only element in those markets. Fiscal deficits, the demand or the supply of instruments for people to hold can rise through deficits—can also rise through private borrowings for that matter. The situation can change abroad. It can change at home. It's changing all the time.

We can't do anything about those other elements, but we can make sure that we do what we can to provide an element of confidence for the policies that we are trying to pursue. As regards the Japanese, I must say that while clearly these stories out of Japan about the stock market are matters of concern, I think one should not go very far in extrapolating all kinds of consequences for interest rates.

It's not that the world supply of savings has changed. It's that certain assets have been marked down in value, which is not a saving. In fact, as far as one can tell looking at the trade numbers at least, the Japanese current account surplus this year is going to be just about the same as last year and the year before.

In other words, if they have a current account surplus, they're going to have a capital export of basically the same amount; otherwise the balance of payments doesn't balance and there's something funny going on.

So the capital has to flow out. Which form it flows out in is an interesting question, but it's perhaps not the decisive question in this regard.

[*Traduction*]

Évidemment, ils ne peuvent pas s'attendre à ce que nous changions la situation au Japon. Ce qu'ils peuvent espérer de la Banque du Canada, et évidemment, je parle à bien des gens, y compris des Japonais, c'est une politique monétaire clairement articulée, des objectifs très clairs et réalistes par rapport à ce que la politique monétaire peut permettre, et le maintien de ces objectifs. Cela leur donne la confiance nécessaire pour acheter ces obligations.

Mme Marleau: Tout à l'heure, vous avez dit à M. Langdon que ces gens ne sont pas obligés d'acheter ces bons du trésor ni ces obligations. Qu'arrive-t-il si le nombre d'investisseurs diminue? C'est ce que je prévois avec tout ce qui se passe dans le monde. S'il y a moins d'investisseurs et moins d'épargnes à investir, il faudra alors augmenter les taux d'intérêt pour les attirer, n'est-ce pas?

M. Crow: Cela nous ramène à une question qu'a soulevé M. Blenkarn. La Banque du Canada travaille sur deux plans. D'un côté, il y a la gestion quotidienne des liquidités, la quantité de liquidités que nous injectons dans le système ou que nous retirons du système de façon quotidienne et hebdomadaire, car nous avons le monopole de l'offre de la monnaie canadienne dans le système.

L'autre aspect, c'est la confiance que nous pouvons inspirer aux gens qui possèdent toutes sortes d'instruments financiers dont la valeur est exprimée en dollars canadiens, dont certains sont très distants de la Banque du Canada, cette confiance dans le fait que les liquidités que nous injectons finiront par donner des résultats et les convaincront de conserver ces instruments financiers. C'est essentiellement ce que nous pouvons faire.

Cependant, ce n'est pas le seul élément qui importe dans ces marchés. Les déficits fiscaux peuvent faire augmenter la demande ou l'offre d'instruments financiers—tout comme des emprunts privés, d'ailleurs. La situation peut changer à l'étranger. Elle peut changer aussi au Canada. Les choses évoluent sans cesse.

Nous ne pouvons rien faire au sujet de ces autres aspects, mais nous pouvons nous assurer de faire notre possible pour inspirer la confiance dans les politiques que nous tentons d'appliquer. Pour ce qui est des Japonais, je dois dire que bien que tout ce que l'on entend au sujet du marché boursier japonais soit inquiétant, je pense qu'il ne faut pas extrapoler en imaginant toutes sortes de conséquences sur les taux d'intérêt.

Le flux de l'épargne n'a pas changé à travers le monde. C'est seulement que la valeur de certains éléments d'actif a été rajustée à la baisse, ce qui ne constitue pas une épargne. En fait, si l'on s'en tient aux résultats des échanges commerciaux, l'excédent du compte courant du Japon sera cette année à peu près le même que l'année dernière et l'année précédente.

Autrement dit, s'il y a excédent du compte courant, il équivaudra à peu près aux résultats des exportations, autrement, la balance des paiements ne sera pas juste, et la situation sera quelque peu étrange.

Il y a donc de l'argent qui doit sortir du Japon. Sous quelle forme? La question est intéressante, mais ce n'est peut-être pas la question la plus importante à cet égard.

[*Text*]

Mrs. Marleau: Another point you made when you released your report was that the recession was not your fault. In essence, you said the recession wasn't the fault of the Bank of Canada and their monetary policy.

Mr. Crow: Did I say that?

Mrs. Marleau: Well, I'm just looking at a headline here that says, "Recession wasn't our fault".

Mr. Crow: We don't write the headlines.

Mrs. Marleau: At any rate, it may not have been completely the fault of Canada, but some of the policies that have been sustained by this government through the tight monetary regime that has been in place have certainly been guilty of sending us into a far worse recession than perhaps we should have been in. Would you agree with that? Would you agree that we faced a recession the likes of which perhaps the other countries that have been in a state of recession have not felt quite as deeply, that ours started ahead of theirs and seems to be lagging behind, and we're not coming out of it, at least not as quickly as we should be or as quickly as they are?

Mr. Crow: To set the record straight on what we said and what we didn't say, we didn't say the recession was our fault and we didn't say it wasn't our fault. We didn't say anything like that. I would never dream of saying anything of that kind. As for commenting on other government policies, I will not do so except to say that we accept policies as they are and try to run monetary policy accordingly. Of course, in that environment, since we're not deciding the policies, we tend to fight shy of taking responsibility for good policies or for bad policies. We just make no comment whatsoever, because there really isn't much point in our doing so unless we can in fact shape the policies, and we're not responsible for them.

• 1720

As regards the extent of recession, while it did seem like there was a recovery under way in the spring of last year and we certainly got some very positive numbers for a while, they were followed by some less positive numbers. We haven't got all the numbers in yet, but I wouldn't want to anticipate Statistics Canada on that.

Mrs. Marleau: Let me ask you again. You said you wouldn't say the recession wasn't our fault, but you also wouldn't say it was our fault.

Mr. Crow: I don't think we take responsibility for booms or recessions. We take responsibility for what we can do for monetary policy, not for the whole economy—

Mrs. Marleau: Well, what I am saying is that you did make a statement—

Mr. Crow: —and all the factors that go into that.

[*Translation*]

Mme Marleau: Au moment de la publication de votre rapport, vous avez déclaré que la récession n'était pas de votre faute. Essentiellement, vous avez dit que la récession n'était pas attribuable à la Banque du Canada et à sa politique monétaire.

M. Crow: Ai-je dit cela?

Mme Marleau: C'est ce que dit la manchette, ici: «La récession n'est pas de notre faute».

M. Crow: Ce n'est pas nous qui écrivons les manchettes.

Mme Marleau: Quoiqu'il en soit, on ne peut peut-être pas jeter tout le blâme sur la Banque du Canada, mais certaines politiques de l'actuel gouvernement, ne serait-ce que le régime monétaire restrictif qu'il a appliqué, ont sûrement contribué à nous plonger dans une récession beaucoup plus sévère qu'elle aurait dû l'être. Êtes-vous d'accord? Reconnaissez-vous que la récession que nous avons connue a été beaucoup plus profonde que celle qu'ont subi d'autres pays, que la nôtre a débuté plus tôt et qu'elle semble s'éterniser davantage, que nous n'en sortons pas, en tout cas, pas aussi rapidement que nous le devrions, ou pas aussi rapidement que ces pays?

M. Crow: Pour redresser un peu les choses, au sujet de ce que nous avons dit et de ce que nous n'avons pas dit, nous n'avons pas dit que la récession était de notre faute, pas plus que nous avons dit qu'elle ne l'était pas. Nous n'avons fait aucune déclaration de la sorte. Jamais je n'oserais dire une telle chose. Pour ce qui est de faire des commentaires sur les autres politiques du gouvernement, je n'en ferai aucun, si ce n'est de préciser que nous acceptons les politiques comme elles sont et que nous tentons de gérer la politique monétaire en conséquence. Évidemment, dans de telles conditions, puisque ce n'est pas nous qui établissons les politiques, nous avons tendance à résister à accepter la responsabilité pour les bonnes politiques comme les mauvaises. Nous préférons nous abstenir de faire tout commentaire, parce que cela n'aurait vraiment aucune utilité, à moins que nous ne puissions élaborer véritablement les politiques, et nous n'en avons pas la responsabilité.

En ce qui concerne la durée de la récession, on a semblé constaté une certaine reprise le printemps dernier, et nous avons certainement vu certains chiffres très positifs pendant un certain temps, mais ils ont été suivis de chiffres un peu moins positifs, ceux-là. Nous n'avons pas encore tous les chiffres sur la situation actuelle, mais je ne voudrais pas devancer Statistique Canada là-dessus.

Mme Marleau: Permettez-moi de vous poser encore une fois la question. Vous avez dit que vous ne diriez jamais que la récession n'était pas de votre faute, mais que vous ne diriez jamais, non plus, qu'elle l'était.

M. Crow: Je ne pense pas que nous soyons responsables des fortes croissances économiques pas plus que des récessions. Nous avons la responsabilité de la politique monétaire, et non pas de l'ensemble de l'économie...

Mme Marleau: Vous avez fait une déclaration...

M. Crow: ...et de tous les facteurs qui contribuent à l'économie.

[*Texte*]

Mrs. Marleau: You did make a statement that the recession wasn't made in Canada.

Mr. Crow: I didn't even say that either.

Mrs. Marleau: You didn't say that either. Okay.

Mr. Crow: I can read you a long paragraph of what we did say, but I'm not sure that would be helpful.

The point we made, I guess, in that regard was that while there were problems in Canada, there were some general problems in the rest of the world. I must say, contrary to the newspaper articles I have seen—those articles missed the point of what we were saying. Those articles said, well, yes, the recession is abroad and therefore it's not the Bank of Canada's fault there's a recession in Canada.

The point we were making was a rather more subtle one, I must say. It was to do with the build-up of overhangs and excesses in the economy in the world, and that those build-ups and those overhangs were exerting a disappointingly large drag on quite a few economies.

I think what has happened since we wrote that report has only confirmed it, unfortunately, rather than denied it. We were thinking of the build-up of commercial real estate in the United States, the problems they have had with their financial system, similar problems in the United Kingdom and similar problems in Japan. There was mention of Australia and a few other countries as well; the problems Germany has had with financing unification. . .all these kinds of developments have tended to act as a drag.

Mrs. Marleau: But why have we seen such huge loss of employment in this country? Why has this recession been as deep as it has been? Yes, I agree with all of what you are saying, but if you go into the United States their recession has not hit them as hard and they seem to be coming out of it more quickly than we are. I can't help but believe that some of it is because of some of the things we are doing to ourselves.

Mr. Crow: The U.S. economy is different in a number of ways from ours. It is less dependent on resource industries. We are more dependent upon them in this regard. The resource prices have been weak and that has a major impact on the Canadian economy in a way it doesn't so much on the U.S. economy. Eighty percent or so of our exports go to them. They are much more diversified. Their economy did not pick up, really, in the second half of 1991, the way it was anticipated it would, which was a disappointment, but something that cannot fail to have an impact on Canada.

We are important to the United States as a market, but they are more important to us than we are to them in terms of sheer GNP generation.

I hesitate to go into a kind of review of the full panoply of economic policies followed in the two countries. That's kind of difficult and risky.

[*Traduction*]

Mme Marleau: Vous avez déclaré que la récession n'est pas née au Canada.

M. Crow: Je n'ai pas dit cela non plus.

Mme Marleau: Vous n'avez donc pas dit cela. D'accord.

M. Crow: Je peux vous lire un long paragraphe sur ce que nous avons dit, mais je ne suis pas convaincu que ce serait utile.

Ce que nous avons fait valoir, je pense, c'est que bien qu'il y ait des difficultés au Canada, il existe un certain nombre de problèmes à caractère général dans le reste du monde. Je dois dire, à l'encontre des articles de journaux que j'ai lu—que les journalistes n'ont pas compris ce que nous avons dit. Dans ces articles, on disait que la récession sévissait à l'étranger, et que par conséquent, ce n'était pas de la faute de la Banque du Canada s'il y avait une récession au Canada.

Ce que nous avons dit était un peu plus subtil, je dois dire. Nous expliquions, en réalité, qu'il y avait une accumulation de dettes et d'excès dans le contexte de l'économie mondiale, et que ces dettes et ces excès pesaient très lourdement sur un assez grand nombre d'économies.

Je pense que les événements qui se sont produits depuis que nous avons rédigé ce rapport n'ont fait que le confirmer, malheureusement. Nous pensions particulièrement à l'augmentation du nombre des immeubles commerciaux aux États-Unis, aux difficultés qu'ont éprouvées les États-Unis avec leur système financier, aux problèmes analogues au Royaume-Uni et au Japon. Nous mentionnions aussi la situation qui prévaut en Australie ainsi que dans quelques autres pays; les difficultés de l'Allemagne pour financer la réunification. . . Et tous ces éléments ont exercé d'énormes pressions sur le système.

Mme Marleau: Mais, pourquoi y a-t-il eu autant de pertes d'emplois au Canada? Pourquoi cette récession a-t-elle été aussi profonde? Oui, j'admets toutes les explications que vous donnez, mais pourquoi les États-Unis semblent-ils avoir été moins touchés, et pourquoi leur économie semble-t-elle se redresser plus rapidement que la nôtre? Je ne peux m'empêcher de penser que c'est en partie dû à certains problèmes que nous nous infligeons nous-mêmes.

M. Crow: L'économie américaine diffère de la nôtre de bien des façons. Elle est moins axée sur les ressources. Notre économie dépend davantage des ressources. Le prix des ressources étant déprimé depuis longtemps, cela a eu une incidence très importante sur l'économie canadienne, bien plus que sur celle des États-Unis. Environ 80 p. 100 de nos exportations sont destinées aux États-Unis. L'économie américaine est beaucoup plus diversifiée. Elle n'a pas vraiment repris dans la deuxième moitié de 1991, comme on l'avait prévu, ce qui a été assez décevant et ne peut manquer d'avoir une incidence au Canada.

Nous représentons un marché important pour les États-Unis, mais pas aussi important que celui que représentent les États-Unis pour nous, ne serait-ce que sur le plan du PIB.

J'hésite à me lancer dans une revue de toutes les politiques économiques qu'appliquent les deux pays. C'est une entreprise difficile et risquée.

[*Text*]

Mrs. Marleau: Well, you talk in terms of us being a resource base, and again the high dollar is absolutely devastating to any of the resource sectors. If you go into the mining sectors, I will tell you right away—if you go into INCO and any of these people, a 1¢ differential makes a lot of money in their profit picture.

• 1725

Mr. Crow: That's the kind of statement that's always true, wherever the Canadian dollar is. If it was at 50¢, it would still be true that going to 49¢ would make a difference to their profits. So I take that statement with a—

Mrs. Marleau: Yes, but there are many of them who—

Mr. Crow: —large grain of salt. The other thing I should note, however, is that whatever the Canadian dollar has done in its movements in the last little while, commodity prices have moved far more. The Canadian dollar has moved essentially a fraction of the movement in world commodity prices, so to put it on the Canadian dollar is going a bit far.

Mrs. Marleau: They like to blame the Canadian dollar every once in a while—

Mr. Crow: They would, wouldn't they?

Mrs. Marleau: —when they speak with me.

The Acting Chairman (Mr. Thompson): Mr. Crow, are you unionized? Can you go beyond 5.30 p.m.? Do you have a couple of minutes? Do you get paid time and a half is what I am asking, I guess.

Mr. Crow: One part of the Bank of Canada is unionized, but not this part.

The Acting Chairman (Mr. Thompson): Good, I have a couple of questions myself.

Maybe Mr. Blenkarn could help me out on this one. It's in relation to the value of the Canadian dollar, the level of the Canadian dollar. What is this thing called "purchasing price parity", where there's a measuring instrument for our currency against other currencies? Do you follow that closely?

Mr. Crow: It is "purchasing power parity", and there are two versions of it—absolute and relative. The one people mostly look at is relative, because absolute is too difficult, I suppose.

The Acting Chairman (Mr. Thompson): Swiss Bank America does it, I think. I don't know how often they do these, but about six months ago I saw some numbers in relation to the value of the Canadian dollar. They said that if it was overvalued, it was overvalued 0.5¢ or something to that effect. How do they measure that?

Mr. Crow: Essentially, the calculation is this. You start off from some period that you regard as reasonable—we can come back to what is reasonable, if you wish—and then you measure what has happened to the exchange rate over that period. Let's say it has changed by *x*%.

[*Translation*]

Mme Marleau: Vous dites que le Canada dépend en grande partie de ses ressources naturelles. Or, la surévaluation du dollar canadien a un effet absolument dévastateur sur le secteur des ressources. Dans le secteur des mines, par exemple—si vous allez chez INCO, et que vous posez la question à n'importe qui—on vous répondra qu'un cent de différence dans la valeur du dollar représente beaucoup d'argent pour la compagnie.

M. Crow: Cela est toujours vrai, quelle que soit la valeur du dollar canadien. Si le dollar valais 50c., le fait de passer à 49c. influerait encore sur les profits. Je prends donc cela avec. . .

Mme Marleau: Oui, mais il y a un grand nombre de sociétés. . .

M. Crow: . . .un gros grain de sel. L'autre aspect que je devrais aussi faire remarquer, toutefois, c'est que quelles qu'aient été les fluctuations du dollar canadien dans les derniers temps, les prix des produits ont bougé beaucoup plus. En réalité, le dollar canadien n'a essentiellement bougé qu'une fraction de la fluctuation qu'ont connue les prix des produits sur les marchés mondiaux. C'est par conséquent aller un peu loin que de blâmer la seule fluctuation du dollar canadien.

Mme Marleau: On aime bien pointer du doigt la valeur du dollar canadien, de temps à autre. . .

M. Crow: Oui, n'est-ce pas?

Mme Marleau: . . .quand on m'en parle.

Le président suppléant (M. Thompson): Monsieur Crow, êtes-vous syndiqué? Pouvez-vous rester après 17h30? Avez-vous encore quelques minutes à nous accorder? Êtes-vous payé à temps et demi après 17h30? Je suppose que c'est cela que je veux savoir.

M. Crow: Il y a une partie des employés de la Banque du Canada qui est syndiquée, mais pas moi.

Le président suppléant (M. Thompson): Très bien. J'ai donc une ou deux questions à vous poser.

Monsieur Blenkarn peut peut-être m'aider un peu. C'est au sujet de la valeur du dollar canadien. Que signifie l'expression «parité du prix d'achat»? Il s'agirait d'un instrument permettant de mesurer notre devise par rapport à d'autres. Voyez-vous ce que je veux dire?

M. Crow: Il s'agit de «parité du pouvoir d'achat», et il y a deux versions de cet instrument—la parité absolue et la parité relative. Celle qui retient le plus l'attention, c'est la parité relative, parce que la parité absolue est trop difficile à comprendre, je suppose.

Le président suppléant (M. Thompson): La Swiss Bank of America établit ces chiffres, je pense. Je ne sais pas à quels intervalles elle le fait, mais il y a environ six mois, j'ai vu quelques chiffres qui portaient sur la valeur du dollar canadien. On disait que si la devise canadienne était surévaluée, c'était d'environ 0,5 p. 100. Comment en arrive-t-on à cette mesure?

M. Crow: Le calcul s'effectue essentiellement de la façon suivante. On part d'une période que l'on estime raisonnable—nous pourrons revenir sur ce que cela signifie, si vous le désirez—et on mesure ensuite ce qui est arrivé au taux de change au cours de cette période. Supposons qu'il ait fluctué de *x* p. 100.

[*Texte*]

Then you look at what has happened to your costs or prices—you can do it in various ways—relative to the partner currency's costs or prices. Over that time you'll see whether—in that definition, which itself is partial—you've gained or lost price competitiveness or cost competitiveness. That's the kind of measurement you do.

When Mr. Tremblay referred to this earlier he pointed out that—and what he was saying was a good example of where you start from—for Canada, you can get somewhat different results depending on whether you start from 1982-83 or from 1987-88.

The recent study of the Economic Council, "Pulling Together", pointed out that the exchange rate really wasn't very different over the 10 years. It went down and it went up, but basically it was the same.

If Canada is uncompetitive, why is that? The answer they came to was that salaries increased much more here than in the partner country, which presumably was the United States, or at least it has the biggest share. Furthermore, productivity grew much less rapidly. So unit labour costs, which was their measure of cost, grew more rapidly here than in the United States. If that's what happened, it may not be accurate to say the exchange did it. Maybe it was these other things.

If you go to 1986-87 and start from there—saying that was a period that was right—and you've had a currency that's increased since then, you can say the exchange rate might have done it. But even then, as my colleague said, you could only say it was part of the story. It also depends on the industry you're in. Mr. White points out that the assembly plants in Oshawa have a $6 per hour advantage. So maybe there's no exchange rate question at all.

The Acting Chairman (Mr. Thompson): The point I was trying to make is that many of these measuring sticks or instruments on the value of the dollar have concluded that it has not been overvalued. Is that—

• 1730

Mr. Crow: Yes, there are a whole range of measures and it gives rather widely different answers, depending on the starting point and the definition use of the exchange rate and of costs. There is a whole range of answers. I must admit that people tend to tailor the measure they take to the kind of answer they want to get, so we tend to be a bit mistrustful of them.

The Acting Chairman (Mr. Thompson): It is something like getting more than one economist in the same room at the same time.

Mr. Crow: We'll tell you which are the good ones.

The Acting Chairman (Mr. Thompson): Can we agree that inflation is the enemy, if you wish, not that monster that has to be beheaded from time to time? Is that a fair statement?

[*Traduction*]

Puis, on examine l'effet qu'a eu cette variation sur les coûts ou les prix—on peut le faire de diverses façons—en le comparant à l'évolution des coûts ou des prix du partenaire. On est alors en mesure d'établir—selon ces résultats, qui demeurent partiels—si l'on a gagné ou perdu du terrain sur le plan de la compétitivité de ces prix ou de ces coûts. C'est le genre de mesures que l'on effectue.

Quand M. Tremblay y a fait allusion, un peu plus tôt, il a fait remarquer—et la période qu'il indiquait était un bon exemple—que dans le cas du Canada, les résultats que l'on obtient peuvent différer quelque peu, selon que l'on parte de 1982-83 ou de 1987-88.

Dans la récente étude du Conseil économique, *Pulling Together*, on faisait remarquer que le taux de change n'était pas tellement différent de ce qu'il était il y a dix ans. Il a fluctué, mais en général, il est demeuré à peu près le même.

Pourquoi le Canada n'est-il plus concurrentiel? La réponse que le Conseil économique a trouvée, c'est que les salaires ont augmenté beaucoup plus au Canada que dans le pays partenaire, probablement les États-Unis, ou qu'ils représentaient, en tout cas, une plus grande partie des dépenses. En outre, la productivité du Canada a augmenté beaucoup moins rapidement. Par conséquent, le coût de la main d'oeuvre unitaire, qui était la mesure du coût utilisées a augmenté beaucoup plus rapidement au Canada qu'aux États-Unis. Si c'est le cas, il est peut-être erroné de rejeter la faute sur le taux de change. Ce sont peut-être ces autres éléments qui en sont davantage responsables.

Si l'on retourne à 1986-1987 et si l'on part de là—en supposant que ce soit une bonne période—si on constate que la valeur de la monnaie n'a fait qu'augmenter depuis cette période, on pourrait dire que le taux de change est responsable. Mais, même là, comme le disait mon collègue, il ne pourrait être responsable qu'en partie. Cela dépend aussi du secteur dans lequel on se trouve. M. White dit que les employés des usines d'assemblage d'Oshawa gagnent 6$ de plus l'heure. Le taux de change n'a peut-être donc rien à voir dans tout cela.

Le président suppléant (M. Thompson): Ce que je cherchais à démontrer, c'est qu'un grand nombre de ces instruments qui mesurent la valeur du dollar ont permis de conclure qu'elle n'a pas été surévaluée.

M. Crow: Oui, il y a tout un éventail de mesures qui donnent des résultats plutôt différents, selon le point de départ et la façon dont on définit le taux de change et les coûts. Il y a toute une gamme de réponses possibles. Je dois dire que l'on a souvent tendance à adopter la façon de mesurer selon le genre de réponse que l'on veut obtenir. Nous avons donc plutôt tendance à douter un peu des résultats.

Le président suppléant (M. Thompson): C'est un peu comme de réunir plusieurs économistes dans une même pièce en même temps.

M. Crow: Nous allons vous dire lesquels sont les meilleurs.

Le président suppléant (M. Thompson): Pouvons-nous nous entendre pour dire que l'inflation est l'ennemi, si vous voulez, et non pas ce monstre auquel il faut couper la tête de temps en temps? Qu'en pensez-vous?

[*Text*]

Mr. Crow: I would say that goes. . . It's right, in one sense, but the answer should be qualified because it seems to put monetary policy in what I regard as a funny position. The reason—

The Acting Chairman (Mr. Thompson): I might let you off the hook before I allow you to answer, but the reason I asked that question is to ask if governments have been that dumb over the years not to recognize that inflation is the enemy, if you wish. I go back to the 1980s, when we had interest rates in the high teens and twenties and inflation galloping along in the 12% to 15% range. But it's taken us this long to recognize that inflation is indeed the enemy. How dumb have we been, as governments, to not recognize that fact?

Mr. Crow: Oh, I think that's not a question—

The Acting Chairman (Mr. Thompson): Or didn't we recognize it?

Mr. Crow: I can't think of an answer that's not going to get me into trouble.

The Acting Chairman (Mr. Thompson): But have we failed?

Mr. Crow: I think Mr. Thiessen wants to answer the question.

Mr. Gordon Thiessen (Senior Deputy Governor, Bank of Canada): I just wanted to say there is a momentum to inflation, once it gets up there, and the momentum turns out to be very difficult to reverse. People build it into their expectations and their behaviour and you don't then turn that around overnight. It takes a long time to change people's outlook and I think that's why it's taken so long.

Mr. Tremblay: Can we say the inflation is not at the same rate everywhere in Canada, so it's quite difficult to have other means, such as working in concert, to bring inflation down?

The Acting Chairman (Mr. Thompson): Absolutely. The problem—

Mr. Tremblay: We have been talking about that subject for a long time. We paid a high price. Just read the report of the Economic Council of Canada.

M. Crow: Je ne suis pas toujours d'accord avec ce que dit le Conseil économique. Selon ce que nous voyons, le processus de transmission des attentes inflationnistes dans le pays est assez efficace. Les exemples sont suivis assez rapidement à travers le pays.

M. Tremblay: En moyenne, les augmentations de salaire au Québec ont été de 12 p. 100 moins élevées qu'en Ontario de 1985 à 1990.

Mme Marleau: Il est difficile de dire cela pour toute la province.

The Acting Chairman (Mr. Thompson): Colleagues and associates, that concludes today's meeting. Thank you very much for your presence; we appreciated that.

[*Translation*]

M. Crow: C'est juste, dans un certain sens, mais il faudra appliquer certaines réserves à la réponse, parce que cette déclaration semble mettre la politique monétaire dans une drôle de position. Ce pourquoi. . .

Le président suppléant (M. Thompson): Je pourrais peut-être vous lancer une bouée, avant de vous permettre de répondre, mais en réalité, ma question revient à demander si les gouvernements n'ont pas été un peu stupides, au fil des ans, de ne pas reconnaître que l'inflation est le véritable ennemi, si l'on veut. Si l'on se souvient bien, au début des années 80, les taux d'intérêt oscillaient autour de 20 p. 100, et l'inflation était installée dans une fourchette de 12 à 15 p. 100. Mais, il a fallu tout ce temps pour reconnaître que l'inflation est en réalité l'ennemi à abattre. Dans quelle mesure les gouvernements ont-ils été stupides de ne pas reconnaître ce fait?

M. Crow: Oh, je ne pense pas que ce soit une question de stupidité. . .

Le président suppléant (M. Thompson): Ou, l'avons-nous reconnu, en fait?

M. Crow: Les réponses qui me viennent à l'esprit, risquent de me mettre dans l'embarras.

Le président suppléant (M. Thompson): Mais, nous sommes-nous trompés?

M. Crow: Je pense que M. Thiessen désire répondre à cette question.

M. Gordon Thiessen (premier sous-gouverneur, Banque du Canada): Je veux seulement dire que l'inflation acquiert une certaine vitesse, une fois qu'elle a atteint un certain niveau, et que le mouvement est très difficile à inverser. Les gens ont alors tendance à en tenir compte dans leurs attentes et dans leur comportement, et on ne renverse pas une telle situation du jour au lendemain. Il faut bien du temps pour changer la façon dont les gens entrevoient l'avenir, et je pense que c'est la raison pour laquelle le processus a été si long.

M. Tremblay: Peut-on dire aussi que le taux d'inflation n'est pas le même partout au Canada, ce qui rend d'autant plus difficile la possibilité d'utiliser d'autres moyens, comme la concertation, pour réduire l'inflation?

Le président suppléant (M. Thompson): Absolument. Le problème. . .

M. Tremblay: Nous en discutons depuis longtemps. Nous en avons payé le prix. Lisez le rapport du Conseil économique du Canada.

Mr. Crow: I don't always agree with what the Economic Council says. As far as we can see, the transmission of the expectations concerning inflation in the country is rather effective. The examples are followed quite quickly across the country.

Mr. Tremblay: On average, the salary increases in Quebec have been 12 percent less important than in Ontario from 1985 to 1990.

Mrs. Marleau: It is difficult to say for the whole province.

Le président suppléant (M. Thompson): Chers collègues et associés, cela met un terme à notre réunion d'aujourd'hui. Je vous remercie infiniment de votre présence.

[*Texte*]

Mr. Crow: Thank you. That was fun; it's always fun.

The Acting Chairman (Mr. Thompson): The meeting is adjourned.

[*Traduction*]

M. Crow: Merci. C'était vraiment bien; c'est toujours très bien.

Le président suppléant (M. Thompson): La séance est levée.

MAIL POSTE
Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid Port payé
Lettermail Poste-lettre
K1A 0S9
Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Bank of Canada:

John Crow, Governor;

Gordon Thiessen, Senior Deputy Governor;

Charles Freedman, Deputy Governor.

TÉMOINS

De la Banque du Canada:

John Crow, gouverneur;

Gordon Thiessen, premier sous-gouverneur;

Charles Freedman, sous-gouverneur.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Government
Publications

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 47

Thursday, April 9, 1992

Chairperson: Murray Dorin

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 47

Le jeudi 9 avril 1992

Président: Murray Dorin

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances

RESPECTING:

Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 1993: Votes 1, 5, 10, 15 and 20 under NATIONAL REVENUE

CONCERNANT:

Budget des dépenses principal pour l'année financière se terminant le 31 mars 1993: crédits 1, 5, 10, 15 et 20 sous REVENU NATIONAL

APPEARING:

The Hon. Otto Jelinek
Minister of National Revenue

WITNESSES:

(See back cover)

COMPARAÎT:

L'hon. Otto Jelinek
Ministre du Revenu national

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Third Session of the Thirty-fourth Parliament,
1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature,
1991-1992

STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairperson: Murray Dorin

Vice–Chairmen:
Clément Couture
Diane Marleau

Members

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White

(Quorum 5)

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: Murray Dorin

Vice–présidents:
Clément Couture
Diane Marleau

Membres

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White

(Quorum 5)

La greffière du Comité

Susan Baldwin

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, APRIL 9, 1992
(61)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance met at 9:40 o'clock a.m. this day, in Room 253-D, Centre Block, the Chairman, Murray Dorin, presiding.

Members of the Committee present: Murray Dorin, Steven Langdon and Diane Marleau.

Acting Members present: Lee Richardson for René Soetens and Benno Friesen for Brian White.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Marion Wrobel, Senior Analyst.

Appearing: The Hon. Otto Jelinek, Minister of National Revenue.

Witnesses: From Revenue Canada: Mr. Adair Banerd, Assistant Deputy Minister, Corporate Management Branch, Customs and Excise; Mr. Mike Burpee, Acting Assistant Deputy Minister, Customs and Excise; Mr. Pierre Gravelle, Deputy Minister, Taxation.

The Order of Reference dated Thursday, February 27, 1992, relating to the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 1992, being read as follows:

ORDERED,—That Votes 1, 5, 10, 15 and 20 under NATIONAL REVENUE, be referred to the Standing Committee on Finance.

By unanimous consent, the Chairman called Votes 1, 5, 10, 15 and 20 under NATIONAL REVENUE.

The Hon. Otto Jelinek made a statement, and with the other witnesses, answered questions.

It was agreed,—That the background material presented by the Hon. Otto Jelinek be appended to this day's *Minutes of Proceedings and Evidence*. (*See Appendix "FNCE-4"*).

At 11:52 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 9 AVRIL 1992
(61)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances se réunit à 9 h 40, dans la salle 253-D de l'édifice du Centre, sous la présidence de Murray Dorin (*président*).

Membres du Comité présents: Murray Dorin, Steven Langdon et Diane Marleau.

Membres suppléants présents: Lee Richardson remplace René Soetens et Benno Friesen remplace Brian White.

Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Marion Wrobel, analyste principal.

Comparaît: L'honorable Otto Jelinek, ministre du Revenu national.

Témoins: De Revenu Canada: Adair Banerd, sous-ministre adjoint, Gestion ministérielle, Douanes et Accise; Mike Burpee, sous-ministre adjoint intérimaire, Accise—TPS; Pierre Gravelle, sous-ministre, Impôt.

Lecture est donnée de l'ordre de renvoi du 27 février 1992, portant sur l'étude du Budget des dépenses principal pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1992:

IL EST ORDONNÉ,—Que les crédits 1, 5, 10, 15 et 20 sous la rubrique REVENU NATIONAL, soient renvoyés au Comité permanent des finances.

Du consentement unanime, le président appelle: crédits 1, 5, 10, 15 et 20, REVENU NATIONAL.

L'honorable Otto Jelinek fait un exposé puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

Il est convenu,—Que les documents d'information présentés par l'honorable Otto Jelinek soient annexés aux *Procès-verbaux et témoignages* d'aujourd'hui (*voir Appendice «FNCE-4»*).

À 11 h 52, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Susan Baldwin

La greffière du Comité

[*Text*]

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

Thursday, April 9, 1992

• 0940

The Chairman: Order. Today we have the Minister of National Revenue appearing.

I would like to welcome you, Minister. I would like to invite you to give any opening remarks you have, and then we'll proceed to questioning.

It's fairly informal in this committee. Maybe you can tell us what you've been doing over the past year while you've been collecting something in excess of $100 billion in one way or another.

Please proceed.

Hon. Otto John Jelinek (Minister of National Revenue): Mr. Chairman, thank you very much for welcoming me, although when I walked in I realized the taxpayer is not the best-liked individual in Canada. When I noticed there was nobody here from the committee, I thought maybe I was in the wrong room. But I am particularly delighted to see the presence of our friends from across the aisle in the House of Commons, and I look forward to having as long a question-and-answer period as possible.

I will start by introducing the two officials who are sitting at the table with me. Pierre Gravelle is the Deputy Minister of Taxation from Revenue Canada. Adair Banerd is the Assistant Deputy Minister of Corporate Management Branch, on the customs and excise side. We have other officials who could come forward later during questions and answers if any of the questions are of a technical nature such that I would not be able to answer them.

Mr. Chairman, I have a long text, outlining some of our initiatives in both customs and excise and taxation. I would like to ask you, sir, and the committee members, if we could table that text for you and if it could be included as part of the minutes of this committee.

The Chairman: Sure. That's our normal practice, and we will do that. We will simply append your text. That way you won't have to go through it. You might want to give a couple of the highlights.

Mr. Jelinek: I will do that. Thank you very much for accepting that.

The short comments I'm going to make are of a broad nature. I've been here in this department for over three years now, which is a penalty in itself, I suppose. From the outset my objective was to try to make Revenue Canada a more user-friendly place, a more efficient place, a fairer place, a more productive place; in short, a place more accessible to the Canadian taxpayer. I believe we've come a long way in achieving these objectives.

[*Translation*]

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

Le jeudi 9 avril 1992

Le président: La séance est ouverte. Aujourd'hui, nous accueillons le ministre du Revenu national.

Monsieur le ministre, je vous souhaite la bienvenue. Veuillez faire votre déclaration liminaire et, ensuite, nous passerons aux questions.

Nous faisons les choses assez simplement dans notre comité. Vous pourriez peut-être nous dire ce que vous avez fait au cours de l'année dernière, où vous avez perçu, d'une façon ou d'une autre, des rentrées excédentaires de l'ordre de 100 milliards de dollars.

La parole est à vous.

L'honorable Otto John Jelinek (ministre du Revenu national): Monsieur le président, je vous remercie de vos bons mots de bienvenue. Lorsque je suis entré dans la salle, j'ai compris que le contribuable est vraiment un mal-aimé au Canada. Lorsque je me suis aperçu qu'il n'y avait aucun représentant du comité, j'ai cru que j'étais dans la mauvaise salle. Mais maintenant, je suis particulièrement ravi de la présence de nos vis-à-vis à la Chambre des communes, et j'espère que la période des questions et réponses sera aussi longue que possible.

Permettez-moi d'abord de vous présenter les deux fonctionnaires qui sont à la table avec moi. Pierre Gravelle est sous-ministre, Impôt, à Revenu Canada. Adair Banerd est sous-ministre adjoint, Gestion ministérielle, à Douanes et Accise. D'autres fonctionnaires pourront aussi prendre la parole pour répondre, le cas échéant, aux questions de nature technique auxquelles je ne pourrai pas répondre moi-même.

Monsieur le président, j'ai un long texte qui décrit certaines des initiatives que nous avons prises tant du côté de l'Impôt que de Douanes et Accise. Je demanderais au président et aux membres du comité l'autorisation de déposer ce texte à votre intention et de le faire inclure dans le procès-verbal du comité.

Le président: Bien sûr, c'est pratique courante. Nous allons tout simplement annexer votre texte au compte rendu de nos délibérations. De cette façon, vous n'aurez pas à le lire intégralement. Vous pourriez en extraire les faits saillants.

M. Jelinek: C'est ce que je vais faire. Je vous remercie beaucoup d'avoir accepté cela.

Mes brèves observations sont de nature générale. J'assume la direction du ministère depuis plus de trois ans maintenant, ce qui est en soi une punition, je suppose. D'entrée de jeu, mon objectif a été de faire de Revenu Canada un ministère plus convivial, plus efficient, plus juste, plus productif. Bref, un ministère plus accessible au contribuable canadien. J'estime d'ailleurs que nous avons fait énormément de progrès dans la réalisation de ces objectifs.

[*Texte*]

I believe also we in Revenue Canada on both sides of the department, in taxation and customs and excise, have found the appropriate balance. When I talk about "appropriate balance", I'm obviously talking about enforcement, on one side, and that's applicable to customs and excise as well as taxation; and just as importantly, or perhaps even more importantly, service on the other.

If I may highlight some of the initiatives on the taxation side, colleagues will know we worked on and announced and implemented a fairness package, a common-sense approach, which in fact reduces compliance-related red tape by providing additional options and greater flexibility to forgive interest and penalties, issue refunds, and file objections. We could expand on that during questions and answers.

This fairness package has been well received by the public, by tax practitioners, and others. Credit certainly must go to not only those from outside government whom we consulted with at great length on this but to officials at Taxation in Revenue Canada.

As you know, we are into our third year of expanded electronic tax filing. I will have more to say about that in just a few moments. We began that process with a small pilot project in Winnipeg a few years ago. We expanded it to the prairie provinces last year. This year it's in Quebec and British Columbia. We are going to be moving nationally with this initiative, this wave of the future, as early as next year. This is a very exciting initiative that will affect every Canadian and will reduce complexity, cost and paper burden a great deal.

• 0945

Direct deposit is another new initiative being utilized by many Canadians, and it is helpful to seniors and others. Improved services and accessibility are right across the board to a great extent. I accept the fact that our forms still appear to be complicated and complex because of the demands put on governments—and not just this one—by generations of societies and Canadians. We are continuing to work wherever we can to make the forms simpler and easier to follow, using simplified language. I count on any support this committee can give us on this and other initiatives, and would be very happy to hear any improvements this committee, or any other committee for that matter, could come forward with. We are willing to listen and to act.

[*Traduction*]

Je pense aussi que nous avons réussi à trouver un équilibre adéquat entre les deux volets du ministère, soit Impôt et Douanes et Accise. Lorsque je parle d'équilibre adéquat, il s'agit évidemment d'un équilibre entre, d'une part, l'application de la loi dans le domaine des douanes et accise et de l'impôt et, d'autre part, ce qui est tout aussi important, sinon plus, le service.

Permettez-moi de recenser certaines initiatives que nous avons prises dans le domaine de l'impôt. Mes collègues savent sans doute que nous avons constitué, annoncé et mis en oeuvre un dossier équité grâce à une approche axée sur le simple bon sens. En fait, nous avons ainsi pu réduire les formalités administratives liées à l'observation de la loi en offrant des options supplémentaires et en conférant une plus grande souplesse en ce qui concerne l'annulation des intérêts et des pénalités, l'émission des remboursements et la production des avis d'opposition. Nous pourrions revenir là-dessus pendant la période des questions et réponses.

Ces mesures d'équité ont été bien accueillies par la population, les fiscalistes et d'autres. Chose certaine, tout le crédit ne doit pas être attribué uniquement aux intervenants de l'extérieur du gouvernement que nous avons amplement consultés, mais aussi aux fonctionnaires du secteur Impôt, à Revenu Canada.

Comme vous le savez, il y a maintenant trois ans que nous avons commencé à implanter la transmission électronique des déclarations. D'ailleurs, je vous en dirai un peu plus long là-dessus dans quelques minutes. Ce processus a commencé avec un petit projet pilote à Winnipeg, il y a quelques années. L'année dernière, nous l'avons étendu aux provinces des Prairies, et cette année, c'est au tour du Québec et de la Colombie-Britannique d'en profiter. Nous allons appliquer cette initiative à l'échelle nationale dès l'année prochaine. C'est la voie de l'avenir. Il s'agit d'une innovation très intéressante, qui touchera tous les Canadiens et qui réduira énormément la complexité, les coûts et la paperasse liés à l'impôt.

Le dépôt direct est un autre nouveau service offert à de nombreux Canadiens, qui s'est avéré fort utile, entre autres, aux personnes âgées. Nous avons amélioré l'accessibilité et les services dans tous les secteurs. Je reconnais que nos formules semblent encore compliquées et complexes en raison des attentes imposées aux gouvernements—et pas seulement à celui-ci—par des générations de Canadiens. Nous poursuivons nos efforts en vue de rendre les formules plus simples et plus faciles à comprendre grâce à l'emploi d'un langage simplifié. À cet égard, je compte d'ailleurs sur toute l'aide que votre comité pourrait nous apporter au sujet de cette initiative et d'autres encore. Nous sommes très ouverts aux suggestions que les membres de votre comité, ou de tout autre comité, pourraient nous proposer. Nous sommes disposés à vous écouter et à donner suite à vos propositions.

[*Text*]

The list goes on, but I will leave it with those initiatives. Since we are in the midst of the tax-filing season, Mr. Chairman, I would like to take this opportunity to bring you and colleagues up to date on this year's filing statistics. As of April 7, some 5 million Canadians have already filed, which is slightly higher than in previous years. It is not a big increase, but it's in line and slightly higher.

The most important aspect for individual taxpayers is the processing and turn-around time of their refunds. You and I and colleagues have heard this complaint year after year after year: "Where is my refund?" I have heard from groups, and most importantly from individuals in writing and as I have travelled across the country over the last three years, that we must speed up the refund process.

As a result of this outcry by Canadians to speed up the process, we have put a greater emphasis or a greater priority on trying to deal with the matter of turn-around time of tax refunds. We have brought in some new procedures and new methods and better targeting on behalf of the taxpayer. As a result, Mr. Chairman, I am pleased to announce today that as of this week, as of April 7, over 3.6 million Canadians have already received their refunds.

What does that mean? That means the turn-around time for these refunds this year so far, and it will continue throughout the rest of the tax-filing season, has been cut in half from an average of 8 to 10 weeks in previous years to less than 4 weeks in this filing season. In fact, I understand there are some examples of a turn-around time of 8 days. We can't promise that every refund will be sent in 8 days, but certainly it's an average below a 4-week period. This is a tremendous tribute not only to the technology and systems we already had in place, but more importantly, to the personnel and officials at Revenue Canada, Taxation. This is what Canadian taxpayers wanted, and this is what Canadian taxpayers are getting.

The average amount of the refunds has increased, as it does from year to year, to some $800 for a total so far of $2,854,000,000.

On the tax-filing season as well, I have talked about electronic filing and where we have expanded that. I am pleased to announce that 257,000 Canadians have already opted this year to use electronic filing, saving untold dollars to themselves and to the government. By using electronic filing they have certainly cut through any remaining red tape. The elimination of errors and paperwork is there for all to see as something that will be used in the future, I am sure, by all Canadians. I would hope that during questions and answers I will have the opportunity to expand on this very interesting and very exciting initiative, which is the wave of the future.

[*Translation*]

La liste est longue, mais je me limiterai à ces initiatives. Étant donné que la saison des déclarations de revenu bat son plein, monsieur le président, j'en profite pour vous communiquer, ainsi qu'à vos collègues, les statistiques les plus récentes dans ce domaine. Au 7 avril, quelque cinq millions de Canadiens avaient déjà envoyé leurs déclarations de revenu, soit un peu plus que les années précédentes. Ce n'est pas une grosse augmentation, mais elle est conforme aux prévisions, et même légèrement plus élevée.

Ce qui intéresse le plus le contribuable, ce sont les délais de traitement de sa déclaration et de remboursement. Vous et moi avons entendu cette plainte année après année: «Où est mon remboursement?» J'ai parcouru le pays depuis trois ans, et divers groupes m'ont dit qu'il fallait absolument accélérer le processus de remboursement. Chose plus importante, des particuliers m'ont même écrit pour réclamer la même chose.

Compte tenu de ce voeu unanime des Canadiens en faveur d'une accélération du processus, nous avons mis l'accent et la priorité sur la réduction des délais de remboursement. Nous avons adopté de nouvelles procédures et de nouvelles méthodes et fixé de meilleures cibles à l'intention du contribuable. Résultat: monsieur le président, je suis heureux d'annoncer que cette semaine, au 7 avril, plus de 3,6 millions de Canadiens auront déjà reçu leurs remboursements.

Qu'est-ce que cela signifie? Cela signifie que cette année, jusqu'à maintenant, les délais de remboursement ont été réduits de moitié, passant en moyenne de huit à dix semaines au cours des années précédentes à moins de quatre semaines cette saison-ci. D'ailleurs, cela continuera pendant le reste de la saison. En fait, je crois savoir que dans certains cas, le délai a été de huit jours seulement. Nous ne pouvons pas promettre que tous les remboursements seront envoyés dans les huit jours, mais chose certaine, le temps d'attente en moyenne est inférieur à quatre semaines. Tout cela n'est pas uniquement dû à la technologie et au système déjà en place. Il faut rendre hommage au personnel et aux cadres de Revenu Canada, Impôt. C'est ce que souhaitaient les contribuables canadiens, et c'est ce que nous leur donnons.

Le montant moyen des remboursements a augmenté, comme c'est le cas d'année en année. Il est passé à quelque 800$, pour un total, jusqu'à maintenant, de 2,854,000,000$.

À propos des déclarations de revenu, j'ai déjà parlé de la transmission électronique de la déclaration et de l'expansion du système dans un plus grand nombre de provinces. Je suis heureux d'annoncer que cette année, 257,000 Canadiens se sont déjà prévalus de cette option, ce qui a permis aux citoyens en question et au gouvernement d'économiser des sommes incalculables. En ayant recours à la transmission électronique des déclarations, ils ont certainement éliminé toute paperasserie. L'élimination des erreurs et de la paperasse est évidente, et je suis sûr que c'est un système auquel tous les Canadiens auront recours à l'avenir. J'espère qu'au cours de la période des questions et réponses, j'aurai l'occasion de vous donner de plus amples explications au sujet de cette initiative intéressante et stimulante, qui représente vraiment la voie de l'avenir.

[*Texte*]

• 0950

On the customs side, progress has been made as well. As colleagues may know, we developed Customs 2000 over the years, and perhaps we could have that distributed. This is nothing new this year, but everything we are doing on the customs side is based on the Customs 2000 initiative. This blueprint for the future, which I made public in March 1990, is not just some pie in the sky wishful thinking, although some of it may read as such. It is a document of action, a document for action. In fact, we have moved very dramatically on a lot of the initiatives that are proposed in this document. Although it is titled "Customs 2000", most of them are going to be achieved well prior to the year 2000. Many of them are already in place.

I suppose one of the highlights of this document, the underlying element of improved service and efficiency and productivity in customs, as on the taxation side, is the use of electronic data interchange. Again, no business, no government in the near future is going to be able to operate efficiently, effectively, and competitively without the use of electronic data interchange.

Normally the private sector takes a leadership role in breaking new ground. There is good news and bad news in what I am about to say. The bad news is that the private sector in Canada has not taken the leadership role in the use of electronic data interchange. That is the bad news for Canada's competitive opportunities.

The good news—and I do not say that because I am sitting in this chair—is that because of the system and the personnel in Revenue Canada, Revenue Canada has taken the leadership in this country in breaking new ground by using, right across the board wherever possible, electronic data interchange, and we are continuing to move forward at a tremendous pace as leaders in the use of this mechanism to make our systems more efficient, more effective, and allow companies to become more competitive.

We have put in place the pre-clearance of commercial goods at the border, which is known as the on-line release systems. We have recently brought in electronic data interchange to the airports, with a primary automated lookout system for the additional protection of our Canadian society and further speeding-up of the processing of travellers. We have simplified the procedures.

Streamlined procedures have been developed for customs inspectors that greatly simplify the administrative side of enforcement actions. We have made the system fair right across the board wherever possible on the cross-border shopping initiatives. There are many, including the opening up of tourist lanes where appropriate. We have brought in new systems to the border. We have made the efficiency at the border increase by leaps and bounds, in short, without dwelling on it, better service to the travelling public and business community and better protection of society.

[*Traduction*]

Du côté douanes, nous avons également accompli des progrès. Comme mes collègues le savent peut-être, au fil des années, nous avons mis au point le document «Les douanes en l'an 2000». Nous pourrions peut-être en distribuer des exemplaires. Cela ne date pas de cette année, mais tout ce que nous faisons dans le domaine des douanes se fonde sur ce document. C'est un schéma directeur pour l'avenir que j'ai rendu public en mars 1990. Même si certains l'interprètent peut-être de cette façon, ce n'est pas une utopie. C'est un document d'action axé sur le concret. En fait, nous avons déjà avancé sensiblement dans la réalisation de multiples initiatives proposées dans le document. Même s'il est intitulé «Les douanes en l'an 2000», la plupart de ces initiatives seront concrétisées bien avant l'an 2000. Un grand nombre d'entre elles sont déjà en place.

L'un des points saillants de ce document, la pierre angulaire de l'amélioration du service, de l'efficience et de la productivité, tant dans le secteur des douanes que de l'impôt, c'est l'échange de données informatisées. Je le répète, aucune entreprise, aucun gouvernement dans un proche avenir ne saurait fonctionner de façon efficiente, efficace et concurrentielle sans avoir recours à l'échange de données informatisées.

Normalement, c'est le secteur privé qui fait oeuvre de pionnier. À cet égard, j'ai une bonne et une mauvaise nouvelles. La mauvaise, c'est que notre secteur privé n'a pas joué son rôle de chef de file en ce qui concerne l'échange de données informatisées. Au plan de la concurrence, c'est mauvais pour le Canada.

La bonne nouvelle-et je ne dis pas cela parce que je suis assis dans ce fauteuil—, c'est que grâce à son personnel et à ses systèmes, Revenu Canada s'est taillé un rôle de chef de file. Dans tous les secteurs possibles, il fait oeuvre de pionnier grâce à l'usage du système d'échange de données informatisées. D'ailleurs, en tant qu'artisan de ce mécanisme, nous continuons à progresser à un rythme d'enfer pour rendre nos systèmes plus efficients et plus efficaces et ainsi permettre aux sociétés canadiennes de devenir plus concurrentielles.

Nous avons implanté à la frontière un système de dédouanement préalable des marchandises à la frontière, appelé système de mainlevée à la lip. Nous avons implanté dans les aéroports le système d'échange de données informatisées, assorti d'un système automatisé de surveillance à la ligne d'inspection primaire, afin d'accélérer le traitement des voyageurs et d'offrir une protection accrue à la société canadienne. Nous avons aussi simplifié les procédures.

En effet, les procédures qu'emploient les inspecteurs des douanes ont été rationalisées, ce qui simplifie énormément l'aspect administratif des mesures d'exécution. De façon générale, nous avons établi un système aussi juste que possible dans le contexte du magasinage transfrontière. Nous avons pris de nombreuses initiatives, y compris l'ouverture de voies spéciales pour les touristes lorsque cela s'imposait. Nous avons instauré de nouveaux systèmes à la frontière. L'efficacité à la frontière a augmenté de façon phénoménale. En somme, sans trop m'appesantir là-dessus, je peux dire que nous offrons un meilleur service au public voyageur et au milieu des affaires, ainsi qu'une meilleure protection à la société en général.

[*Text*]

Finally, Mr. Chairman, we have come through the implementation of the largest tax system change in Canada's history. I am talking, of course, about the change from the old federal manufacturers' sales tax to the GST, the value-added tax that has been brought in. I am not embarrassed or ashamed to defend the tax change at all. On the contrary, I have been before this committee doing that in previous appearances. But whether you like it or not, the fact of the matter is that from an administrative standpoint there was no bureaucratic nightmare as predicted. There was none. In fact, there were no problems that were not expected.

• 0955

Before we initiated the GST, before we brought it in, before we launched it. . .I and others have always said that when we bring it in—it is the largest tax system change in Canada's history—it's not going to be perfect at the outset. We're going to continue to consult with the private sector, with consumer associations and with individual Canadians and make necessary adjustments where required.

So far, there have been some five series of adjustments, as you probably know, all for the better. Again, I count on you in this committee to make any proposals that you think are going to improve the administration of this system. We are open to any suggestions that come from anybody from this committee or, for that matter, from across the country.

There are some 1.7 million businesses registered. The new systems and the new technology are working just like Swiss clockwork. Extensive consultations with business, especially small business, continue.

I believe that, again, a tribute must be paid to officials who worked so diligently through the preparatory period of time as well as since post-implementation time as well. I think that our assistant deputy minister, Dick Fulford, who was responsible for heading the group that implemented the GST, rightly deserves to be chosen as a top bureaucrat for this year. Those awards were given to Dick Fulford recently by the Governor General.

Further announcements in fact for simplification of the system to small business are going to be made on April 27 by me. I look forward to continuing to work with anybody who's interested in improving the lot for Canadians.

I want to close on the point that I began with. I said that we want to make Revenue Canada more user-friendly, more efficient, more fair, more productive and more accessible to Canadian taxpayers. I think we've achieved that to a great deal.

If you recall, prior to 1984 and prior to the implementation of the taxpayers' bill of rights, we all recall the headlines about Revenue Canada then: "Revenue Canada unfair in methods, experts say"; "Ottawa's tax men accused of moral blackmail"; "Tax collecting Scrooges shouldn't be repentant"; "When feds collect, they grab it all"; "Tax men on the quota"; "Canadian writers are furious at tax men tactics". The list went on. That was the

[*Translation*]

En conclusion, monsieur le président, je dirai que nous avons réussi à mettre en oeuvre le changement le plus important jamais apporté au régime fiscal dans l'histoire du Canada. Je parle évidemment du passage de l'ancienne taxe fédérale sur les ventes des fabricants à la TPS, nouvelle taxe à la valeur ajoutée. Je n'ai pas du tout honte de défendre ce changement. Au contraire. D'ailleurs, je l'ai déjà défendu à maintes reprises devant le comité. Mais que cela nous plaise ou non, le fait est qu'au plan administratif, le chauchemar bureaucratique qu'on avait prévu ne s'est pas concrétisé. Mais alors, pas du tout. En fait, il ne s'est pas présenté de problème que nous n'avions pas prévu.

Avant de lancer la TPS, de la mettre en oeuvre. . . De concert avec d'autres, j'ai toujours dit avant l'instauration de ce changement le plus important jamais survenu dans le régime fiscal au Canada que tout n'allait pas être parfait d'entrée de jeu. Nous allons continuer à consulter le secteur privé, les associations de consommateurs et les simples Canadiens pour y apporter les ajustements qui s'imposent.

Comme vous le savez sans doute, il y a eu jusqu'ici cinq séries d'ajustements, tous pour le mieux. Encore une fois, je compte sur les membres du comité pour nous faire des propositions en vue d'améliorer l'administration de ce système. Nous sommes ouverts à toute suggestion qui viendrait des membres du comité ou, en fait, de n'importe quel citoyen.

Quelque 1,7 million d'entreprises sont enregistrées. Les nouveaux systèmes et la nouvelle technologie fonctionnent comme une horloge suisse. À cet égard, des consultations approfondies se poursuivent avec les milieux d'affaires, et en particulier les petites entreprises.

Encore une fois, je pense qu'il faut féliciter les fonctionnaires qui ont travaillé avec beaucoup de diligence à la fois avant et après la mise en oeuvre de la taxe. À mon avis, notre sous-ministre adjoint, Dick Fulford, qui était chargé de diriger le groupe qui devait mettre en oeuvre la TPS, mérite d'être choisi fonctionnaire de l'année. D'ailleurs, le gouverneur général lui a récemment remis une récompense pour souligner sa contribution.

Le 27 avril prochain, j'annoncerai d'autres mesures de simplification du système à l'intention des petites entreprises. D'ailleurs, je suis prêt à collaborer volontiers avec quiconque souhaite améliorer le sort des Canadiens.

Je voudrais, en terminant, revenir sur ce que j'ai dit au début de ma déclaration. J'ai signalé que nous voulions faire de Revenu Canada un ministère plus convivial, plus efficient, plus juste, plus productif et plus accessible au contribuable canadien. Je pense que dans une grande mesure, nous avons réalisé cet objectif.

Vous vous souvenez sans doute des manchettes publiées à propos de Revenu Canada avant 1984 et avant la déclaration des droits des contribuables. On pouvait lire, entre autres: «Les méthodes de Revenu Canada sont injustes, d'après les experts»; «Les percepteurs d'impôt sont accusés de chantage moral»; «Les percepteurs d'impôt aux doigts crochus ne devraient pas se repentir»; «Les percepteurs d'impôt fédéraux font main basse sur tout»; «Les

[*Texte*]

normal attitude of the Canadian public and the media against—some called it that but I'm not—the Draconian tactics and attitude of Revenue Canada.

You don't have to believe me when I tell you that there's been a dramatic change—particularly with attitude—since the introduction of the taxpayers' bill of rights. All you have to do is look at recent headlines. These headlines, which I quoted previously, were all in 1983. Here are some recent headlines just since January of this year: "Fair play is the law at Revenue Canada"; "Fair Revenue Canada can help"; "Common sense from the tax man"; "Revenue Canada plays fair"; "Tax collectors went too far at being nice". I don't mind that criticism, "going too far at being nice", as long as we're efficient and effective in collecting the revenue that is due. We are that, as the Auditor General has stated on numerous occasions.

Just to finish the headlines: "No more Mister Nasty"; "Ottawa's fairness package more than fair". I'll conclude it on those, Mr. Chairman, because there has been a dramatic change in attitude, services and efficiency at Revenue Canada.

I'm very proud to have been the minister here during the period of time that this change has taken place. I would hope colleagues would agree that even though we may not be perfect—and I am sure the opposition members are going to, in fairness, pinpoint some of the difficulties we still have, and there are still difficulties; there is always room for improvement.

• 1000

But we are committed, and I am committed, to continuing on the road of improving the situation for the taxpayer, and I hope your input is going to help us continue to move in that direction.

I didn't mention yesterday's announcement of cigarette smuggling initiatives, because I am concerned about them. I just simply leave that up to members to bring up. I would be very happy to discuss that or any other issues that may be on members' minds.

Thank you very much, Mr. Chairman.

Mrs. Marleau (Sudbury): Thank you very much. Perhaps the headlines aren't what they used to be with regard to income tax collections, but you are still collecting the taxes, and that just may be because there are now other tax matters that have hit the headlines and have taken precedence over the collection of income tax—mainly the GST.

There has now been a complete year of GST collections and I know it is early yet, but are you predicting revenues to be right on target still, or are you perhaps changing that and saying it will be above target? If they are on target, can you tell us why?

[*Traduction*]

percepteurs vont chercher leur quote-part»; «Les tactiques des percepteurs d'impôt soulèvent la colère des écrivains canadiens». La liste est interminable. Cela reflète l'attitude courante des Canadiens et des journalistes à l'endroit de ce que certains—mais pas moi—appellent les tactiques et l'attitude draconiennes de Revenu Canada.

Vous n'avez pas besoin de me croire sur parole lorsque je vous dis qu'il y a eu un changement radical—notamment au niveau de l'attitude—depuis l'adoption de la déclaration des droits des contribuables. Il suffit de lire les manchettes récentes. Les manchettes que je viens de vous citer dataient toutes de 1983. Voici quelques manchettes récentes parues depuis janvier de cette année: «Le fair-play est la règle à Revenu Canada»; «L'équité de Revenu Canada peut être utile»; «Le fisc fait preuve de bon sens»; «Canada est juste»; «Les percepteurs d'impôt ont poussé trop loin la gentillesse». Je ne m'offusque pas de ce qu'on nous accuse de pousser trop loin la gentillesse, pour autant que nous soyons efficaces et efficients dans la perception des recettes dues à l'État. D'ailleurs, nous le sommes, comme le vérificateur général l'a mentionné à maintes reprises.

Pour finir, voici d'autres manchettes: «Plus de gros méchants»; «Le dossier équité d'Ottawa est plus que juste». Monsieur le président, je n'en citerai pas davantage, mais cela dénote bien un changement marqué à Revenu Canada au niveau de l'attitude, des services et de l'efficience.

Je suis très fier d'avoir été le ministre en titre pendant la période où ces changements ont eu lieu. J'espère que mes collègues conviendront que si nous ne sommes pas parfaits. . . et je suis certain que les députés de l'opposition, en toute justice, mettront le doigt sur certains des problèmes que nous avons toujours, et il existe toujours des problèmes; il est toujours possible de s'améliorer.

Mais nous nous sommes engagés, et je me suis engagé, à continuer d'améliorer la situation pour le contribuable, et j'espère que votre appui nous aidera à continuer dans cette direction.

Je n'ai pas parlé de l'annonce faite hier au sujet des initiatives concernant la contrebande de cigarettes, car cette question me préoccupe. Je laisse tout simplement le soin aux députés de soulever cette question. Je serai très heureux de discuter avec eux de cette question ou de tout autre problème qui les préoccupe.

Je vous remercie, monsieur le président.

Mme Marleau (Sudbury): Merci beaucoup. La perception des impôts sur le revenu ne fait peut-être plus la manchette, mais c'est peut-être justement parce qu'il y a d'autres taxes que vous percevez qui retiennent maintenant l'attention des médias, notamment la TPS.

Voilà maintenant un an que vous percevez la TPS, et je sais qu'il est encore tôt, mais prévoyez-vous toujours percevoir les recettes prévues? Ou croyez-vous maintenant que les recettes dépasseront les prévisions? Si les recettes correspondent aux prévisions, pouvez-vous nous dire pourquoi?

[*Text*]

Mr. Jelinek: Well, I am not going to predict the final outcome because that's still being tabulated. As you know, the final outcome will be at the end of the fiscal year and, as I say, it's still being tabulated. Let me make it very clear that we will not be above the projected net revenue, as outlined in the budget, of $16.35 billion. We will not be above that. In fact, there is a possibility we will be slightly below the projected revenue.

Other than that, I do not intend to put an exact projected figure on it, but I think it's safe to say we will not quite reach the projected revenue of $16.35 billion net. Nevertheless, as you know, all of the revenue collected from the GST is going to go into the debt servicing and reduction fund along with any profits from the sale of corporations or any contributions made by individuals or corporations to the deficit reduction.

As we leave this meeting I will be standing at the door collecting any contributions any member might want to make...

Mrs. Marleau: Mr. Jelinek, please don't insult my intelligence with that Bill C-21; it's a very naïve sort of way of putting it. As you know, if you spend more than you bring in, it doesn't really matter where you allocate the funds; you still have a deficit. So let us not play little political games here. I am very much aware of what this bill was and the less said about it the better.

On the other hand, I want to know what happened within your projections, because if I can recall clearly, last spring and even early last fall, we were hearing how you were bringing in a lot more money than you had predicted. I do not have the quotes here, but you were quoted as saying that on more than one occasion.

Mr. Jelinek: No, you did not hear it from me. You heard it from speculation by the media and by opposition members. In fact, I recall opposition members and the media saying there was going to be a great windfall, that this is a major tax grab, and all those things. Both Mr. Wilson at the time and myself as Minister of National Revenue said no, we still believe this is going to be revenue-neutral. We never said there would be additional revenue coming in from the GST. In fact, we were always trying to put out the fire...

Mrs. Marleau: I beg to differ with you. It wasn't just opposition members who claimed that. They were very much members of your side of the House, and they based the claim on the experience in other countries.

Mr. Jelinek: Could I finish, please?

Mrs. Marleau: Yes.

• 1005

Mr. Jelinek: That could be, and I am not trying to put the blame for those rumours just on the media and the opposition. That was coming also from government side members.

Mrs. Marleau: If I'm not mistaken, you were making those statements also, Mr. Jelinek.

[*Translation*]

M. Jelinek: Eh bien, je ne vais pas prédire le résultat final, car on est toujours en train de calculer les recettes. Comme vous le savez, nous connaîtrons le résultat final à la fin de l'exercice financier et, comme je l'ai dit, on est toujours en train de le calculer. Je veux qu'il soit très clair que nous ne dépasserons pas les recettes nettes projetées de 16,35 milliards de dollars, tel que prévu dans le budget. Elles ne dépasseront pas ce chiffre. En fait, il est possible qu'elles soient légèrement inférieures aux recettes prévues.

Je n'ai pas l'intention de préciser davantage ce chiffre, mais je pense que je peux dire sans risque d'erreur que nous n'atteindrons pas tout à fait les recettes nettes projetées de 16,35 milliards de dollars. Cependant, comme vous le savez, toutes les recettes provenant de la TPS ainsi que tous les profits provenant de la vente de sociétés ou toute contribution des particuliers ou des sociétés à la réduction du déficit iront au service de la dette et au fonds de réduction de la dette.

A la fin de cette séance du comité, je serai à la porte pour recueillir toutes les contributions que les députés voudront bien faire...

Mme Marleau: Monsieur Jelinek, n'insultez pas mon intelligence avec ce projet de loi C-21; c'est une façon très naïve de présenter les choses. Comme vous le savez, si vous dépensez plus que vous ne percevez, peu importe vraiment où les fonds sont affectés; vous avez toujours un déficit. Alors, ne jouez pas avec moi de petits jeux politiques. Je sais exactement en quoi consistait ce projet de loi, et moins on en parle, mieux cela vaut.

D'un autre côté, je veux savoir ce qui est arrivé à vos prévisions, car si je me le rappelle bien, le printemps dernier, et même au début de l'automne dernier, on nous disait que vous alliez chercher beaucoup plus d'argent que vous ne l'aviez prévu. Je ne peux pas citer exactement ce que vous avez dit, mais c'est ce que vous auriez déclaré plus d'une fois.

M. Jelinek: Non, ce n'est pas moi qui ai dit cela. Ce sont les médias et les députés de l'opposition qui faisaient des suppositions. En fait, je me rappelle que les députés de l'opposition et les médias disaient que cette taxe était une véritable manne. M. Wilson, à l'époque, et moi-même en tant que ministre du Revenu national avons dit: non, nous croyons toujours à la neutralité fiscale de cette taxe. Nous n'avons jamais dit que la TPS irait chercher des recettes supplémentaires. En fait, nous étions toujours en train d'essayer d'éteindre le feu...

Mme Marleau: Je me permets de ne pas partager votre avis. Ce n'était pas seulement les députés de l'opposition qui prétendaient cela. Il y avait également des députés du gouvernement qui le disaient, et ils se fondaient sur l'expérience des autres pays.

M. Jelinek: Puis-je terminer, s'il vous plaît?

Mme Marleau: Oui.

M. Jelinek: C'est possible, et je n'essaie pas d'attribuer ces rumeurs uniquement aux médias et à l'opposition. Certains députés du gouvernement étaient également responsables.

Mme Marleau: Si je ne me trompe pas, vous faisiez également des déclarations à cet effet, monsieur Jelinek.

[*Texte*]

Mr. Jelinek: No, I can quite categorically guarantee you that I never said there would be additional revenue. I said there might be additional revenue but there also might be less revenue, that it's too early to tell and we don't know. I never said there would be additional revenue, and I stand by that and will put up my seat to confirm exactly that statement.

The Chairman: There were some timing differences, in the sense that the revenue to some degree came in earlier in the year than was expected.

Mr. Jelinek: Yes, and we explained that as well when we were analysing month-by-month revenue receipts from GST. We had anticipated that the largest number of quarterly filers would wait until the first quarter to submit revenue to the government. As it was, in the first quarter there were more filers who had the right to opt who opted to file monthly. Therefore in the first two months there was more revenue than we had anticipated in that period, but we made it very clear that, as a result of them filing monthly, less revenue would be coming in in the first quarter from the quarterly filers and that it would even itself out, and in fact it did.

The Chairman: What about the number of filers? I'm sorry, I'm interrupting Mrs. Marleau, but it's still on the same topic. You said that 1.7 million businesses were registered. Is that more than you anticipated?

Mr. Jelinek: Yes, it is. It's 100,000 to 150,000 more businesses than we anticipated. We believe that is as a result of people who normally wouldn't have registered for the straight sales tax registering for a value-added tax in order to take advantage of the input tax credits.

Mrs. Marleau: I would venture to say that one of the reasons why you did not come in over budget on your revenue expectations is the severity of the recession.

I'm going to read you an excerpt from an article that appeared in the local paper in my riding on Monday. It says that Sudbury Hydro customers paid more than $4.18 million in GST charges on their electricity bills last year. It says that the GST was promoted as a replacement tax, not as a new tax; however—and I'm quoting the officials from Sudbury Hydro—unlike most other goods, electricity was not subject to the federal manufacturing tax in years past. Therefore the question is, where is the replacement within the community of the $4 million plus that has left it? They go on to say that the federal government received up to $1.2 billion dollars in 1991 by applying the GST to electricity rates throughout the country.

If that's not a windfall for your department, then I don't what is.

[*Traduction*]

M. Jelinek: Non, je peux vous garantir catégoriquement que je n'ai jamais dit qu'il y aurait des recettes additionnelles. J'ai dit qu'il y aurait peut-être des recettes additionnelles, mais que les recettes pourraient également être inférieures, qu'il était trop tôt pour le dire et que nous ne le savions pas. Je n'ai jamais dit qu'il y aurait des recettes additionnelles, et je le réaffirme, et je suis prêt à risquer mon siège pour confirmer exactement cette déclaration.

Le président: Il y a eu certaines différences quant au moment où ces recettes sont rentrées, en ce sens que dans une certaine mesure, elles sont rentrées plus tôt que prévu au cours de l'année.

M. Jelinek: Oui, et nous l'avons expliqué également lorsque nous avons analysé les recettes provenant de la TPS chaque mois. Nous avions prévu que la plus grande partie des déclarants trimestriels attendraient la fin du premier trimestre pour déclarer leurs revenus au gouvernement. En fait, au cours du premier trimestre, davantage de déclarants ont choisi de produire une déclaration mensuelle. Par conséquent, au cours des deux premiers mois, les recettes ont été plus élevées que prévu, mais nous avons dit très clairement que parce que les déclarants avaient choisi de produire une déclaration mensuelle, les recettes provenant des déclarants trimestriels seraient moins élevées au cours du premier trimestre, ce qui égaliserait les choses, et c'est en fait ce qui s'est produit.

Le président: Qu'en est-il du nombre de déclarants? Je suis désolé de vous interrompre, madame Marleau, mais ma question porte sur le même sujet. Vous avez dit que 1,7 million d'entreprises étaient enregistrées. Est-ce plus que ce que vous aviez prévu?

M. Jelinek: Oui. C'est de 100,000 à 150,000 entreprises de plus que ce que nous avions prévu. Nous croyons que c'est parce que certaines entreprises qui ne se seraient pas enregistrées normalement pour la taxe sur les ventes se sont enregistrées pour une taxe sur la valeur ajoutée afin de pouvoir profiter des crédits de taxe sur les intrants.

Mme Marleau: J'oserais même dire que l'une des raisons pour lesquelles vous n'avez pas dépassé les prévisions, c'est la gravité de la récession.

Je vais vous lire un extrait d'un article qui a paru dans le journal local de ma circonscription lundi. On dit que les clients de Sudbury Hydro ont payé plus de 4,18 millions de dollars de TPS sur leurs factures d'électricité l'an dernier. On dit que la TPS a été présentée comme une taxe devant en remplacer une autre, et non pas comme une nouvelle taxe; cependant—et je cite les représentants de Sudbury Hydro—contrairement à la plupart des autres produits, l'électricité n'était pas assujettie à la taxe fédérale sur les ventes des fabricants auparavant. Par conséquent, ma question est la suivante: comment va-t-on compenser cette perte de 4 millions de dollars et plus pour la collectivité? On dit en outre, dans cet article, que le gouvernement fédéral a reçu jusqu'à 1,2 milliard de dollars en 1991 en appliquant la TPS aux tarifs d'électricité dans tout le pays.

Si cela n'est pas une véritable manne pour votre ministère, alors je me demande ce qui peut l'être.

[*Text*]

Mr. Jelinek: Well, I'm surprised that you can pinpoint any specific areas of our society where more money is coming out or less money is coming out. The fact of the matter is—and this is the reality—that in the last year of the federal manufacturers sales tax, $18.5 billion came out of the system, net. Normal, average Canadians paid $18.5 billion in federal manufacturers sales tax in the last year of that tax without even knowing it. This year, even if we reach our projected figure, it'll be $16.35 billion, which is more than $2 billion less that's coming out of the economy. So I can sit here and look you squarely in the eye and tell you that Canadians are paying less in GST than they did under the federal manufacturers sales tax.

You don't have to be a rocket scientist to understand why the GST is so universally disliked. When you take away a 13.5% hidden tax that Canadians were paying without knowing about and come forward with a visible tax, in this case a 7% value-added tax, certainly the average Canadian will be upset about it because he suddenly sees everything he's paying as opposed to when he was not paying it under the manufacturers sales tax. But he's paying less on average—

• 1010

Mrs. Marleau: But Mr. Jelinek—

Mr. Jelinek: —and on top of that—

Mrs. Marleau: Mr. Jelinek, Canadians have been hit really hard by this tax and this is an example—

Mr. Jelinek: —more than seven million Canadians are receiving GST credits on a quarterly basis. In fact, in the next couple of days we are sending out an additional seven million cheques to low and modest income Canadians in the form of GST credits.

Mrs. Marleau: But if the people of Sudbury are paying $4,000,000 in GST on electricity alone, and if you put that across the country, the GST refund doesn't replace what it's costing them.

Mr. Jelinek: How do you explain the fact—

Mrs. Marleau: And I'm telling you right now that this is a new tax on electricity.

Mr. Jelinek: Well, I'm telling you right now that it's not.

Mrs. Marleau: There was very little MST in the electrical bills that these people got. Last year Sudbury Hydro had to increase their rates by 9% because of higher costs, and over and above that people had to pay the 7% GST. No matter which way you look at it, this has been very difficult for Canadians. Canada is a very cold country and the further north you go, the more difficult it is on these people.

Mr. Jelinek: Statistics show that no matter which way you look at it Canadians are paying less in GST than they did under the old tax, because only $16 billion will come out of the GST in its first year, yet $18.5 billion came in from the old manufacturers sales tax.

[*Translation*]

M. Jelinek: Eh bien, je suis surpris de voir que vous pouvez dire exactement qui paie davantage et qui paie moins dans notre société. Le fait est que l'an dernier, la taxe nette sur les ventes des fabricants s'élevait à 18,5 milliards de dollars. Les Canadiens moyens ont payé 18,5 milliards de dollars de taxe sur les ventes des fabricants l'an dernier sans même le savoir. Cette année, même si nous atteignons nos prévisions, ils paieront 16,35 milliards de dollars, ce qui est 2 milliards de dollars de moins qu'ils ne payaient avec la taxe sur les ventes des fabricants. Je peux donc vous regarder directement dans les yeux et vous dire que les Canadiens paient moins de taxe avec la TPS qu'ils n'en payaient avec la taxe sur les ventes des fabricants.

Il n'est pas nécessaire d'être un scientifique pour comprendre pourquoi la TPS est si peu aimée en général. Lorsqu'on enlève une taxe cachée de 13,5 p. 100 que les Canadiens payaient sans même le savoir pour la remplacer par une taxe visible, dans ce cas-ci une taxe sur la valeur ajoutée de 7 p. 100, il est certain que cela contrarie le Canadien moyen, parce que, tout à coup, il voit tout ce qu'il paie, alors qu'il ne pouvait pas le voir auparavant avec la taxe sur les ventes des fabricants. Mais en moyenne, il paie moins...

Mme Marleau: Mais, monsieur Jelinek...

M. Jelinek: ...et en plus...

Mme Marleau: Monsieur Jelinek, cette taxe a frappé les Canadiens très fort, et il s'agit ici d'un exemple...

M. Jelinek: ...plus de 7 millions de Canadiens reçoivent trimestriellement des crédits au titre de la TPS. En fait, au cours des quelques prochains jours, nous allons envoyer 7 autres millions de chèques de crédits au titre de la TPS à des Canadiens à revenu peu élevé et modeste.

Mme Marleau: Mais si les habitants de Sudbury paient 4 millions de dollars de TPS sur l'électricité seulement, et si on transpose cela à l'échelle du pays, le remboursement de la TPS ne remplace pas ce qu'il leur en coûte.

M. Jelinek: Comment expliquez-vous le fait...

Mme Marleau: Et je vous dis maintenant qu'il s'agit d'une nouvelle taxe sur l'électricité.

M. Jelinek: Eh bien, moi je vous dis que ce n'est pas le cas.

Mme Marleau: Il y avait très peu de taxe sur les ventes des fabricants dans les factures d'électricité que recevaient ces gens. L'an dernier, Sudbury Hydro a dû augmenter ses tarifs de 9 p. 100 en raison de coûts plus élevés, et en plus de cette augmentation, les gens ont dû payer 7 p. 100 de TPS. Peu importe comment on voit les choses, cette taxe a été très difficile pour les Canadiens. Le Canada est un pays très froid, et plus vous allez vers le Nord, plus c'est difficile pour les gens.

M. Jelinek: Les statistiques montrent que les Canadiens paient moins de taxe avec la TPS qu'ils n'en payaient avec la taxe sur les ventes des fabricants, car au cours de la première année, la TPS n'ira chercher que 16 milliards de dollars, tandis que la taxe sur les ventes des fabricants allait chercher 18,5 milliards de dollars.

[*Texte*]

Mrs. Marleau: You might have had a lot less from the old manufacturers sales tax had it been in place this past year—because of the recession. So let's be fair.

Mr. Jelinek: Not by $2 billion.

Mrs. Marleau: How do you know?

Mr. Jelinek: Earlier you said—I didn't respond to it—that we are only reaching $16 billion because of the recession, but the recession was already taken into account in coming forward with those projections of $16.35 billion.

Mrs. Marleau: Are you telling me that you expected the recession to be as severe as it was?

Mr. Jelinek: No.

Mrs. Marleau: Obviously not, because your finance minister certainly didn't have it in his projections last year.

Mr. Jelinek: We didn't expect it to be as severe and as long, and that's probably why we're not going to reach the $16.35 billion.

Mrs. Marleau: I want to switch topics now. I want to go to the fact that since the implementation of the GST the underground economy has flourished, so that rather than catching all the people who evade taxes, in actual fact you've now made dealing in cash the thing to do.

It's especially hard in the building trades and the home renovation area. I'm told that you can now purchase just about anything for cash, minus GST and PST, and that it is a serious problem. Are you going to do anything to address this problem? We have the GST, but if people don't pay their fair share then those who are left have to pay more.

Mr. Jelinek: The underground economy has been a serious problem since the day taxation came into being. This is nothing new. In fact, the underground economy has existed with sales taxes, whether they be the old federal manufacturers sales tax or provincial sales taxes and other taxes, since day one.

The difference with a value-added tax, and the reason that we had more registrants than anticipated, is that in fact many—not all, but many—businesses or individuals who previously operated underground came up from underground, as was the experience in New Zealand, in order to take advantage of the input tax credit.

You mentioned building contractors and those who repair houses. A guy who in the past would have been there to repair houses and paint your house and put little additions on it and so on, perhaps would have been operating in the underground economy. Perhaps there are some, and I admit there are some that continue to do so today.

• 1015

But many have come up from underground because prior to the value-added tax that individual could not write off his truck, the repairs, his gasoline, the purchase of a ladder and paint and brushes and the equipment he needed to write off,

[*Traduction*]

Mme Marleau: Vous auriez peut-être été chercher moins d'argent avec la taxe sur les ventes des fabricants si elle avait été en vigueur au cours des 12 derniers mois... en raison de la récession. Soyons justes.

M. Jelinek: Pas 2 milliards de dollars de moins.

Mme Marleau: Comment le savez-vous?

M. Jelinek: Tout à l'heure vous avez dit—et je ne vous ai pas répondu—que nous n'allons chercher que 16 milliards de dollars en raison de la récession, mais nous avions déjà tenu compte de la récession lorsque nous avons fait ces prévisions de 16,35 milliards de dollars.

Mme Marleau: Êtes-vous en train de me dire que vous vous attendiez à ce que la récession soit aussi grave?

M. Jelinek: Non.

Mme Marleau: De toute évidence non, car votre ministre des Finances ne l'avait certainement pas prévue l'an dernier.

M. Jelinek: Nous n'avions pas prévu qu'elle serait aussi grave ni aussi longue, et c'est sans doute pour cette raison que nous n'atteindrons pas les 16,35 milliards de dollars.

Mme Marleau: J'aimerais maintenant aborder une autre question. Depuis l'entrée en vigueur de la TPS, l'économie parallèle est en plein essor, de sorte que plutôt que d'attraper tous ceux qui fraudent le fisc, en fait vous avez encouragé les gens à payer en espèces.

C'est particulièrement difficile dans les secteurs du bâtiment et de la rénovation domiciliaire. On me dit qu'il est pratiquement possible d'acheter aujourd'hui n'importe quoi si on paie en espèces, sans payer de TPS ni de taxe de vente provinciale, et c'est un grave problème. Allez-vous faire quelque chose pour régler ce problème? Nous avons la TPS, mais si certaines personnes ne paient pas leur juste part, d'autres devront payer davantage.

M. Jelinek: L'économie parallèle est un grave problème depuis que les taxes existent. Ce n'est pas nouveau. En fait, l'économie parallèle existait avec les taxes sur les ventes, que ce soit l'ancienne taxe fédérale sur les ventes des fabricants ou les taxes de vente provinciales ou d'autres taxes, depuis le premier jour.

La différence avec une taxe sur la valeur ajoutée, et la raison pour laquelle davantage de gens que prévu se sont inscrits, c'est qu'en fait un bon nombre d'entreprises ou de particuliers—pas tous, mais un bon nombre—qui fonctionnaient auparavant au noir ont décidé de fonctionner au grand jour, comme cela a été le cas en Nouvelle-Zélande, afin de se prévaloir du crédit de taxe sur les intrants.

Vous avez mentionné les constructeurs et ceux qui réparent les maisons. Par le passé, le type qui venait réparer ou peindre votre maison ou y faire d'autres petits travaux travaillait peut-être au noir. Il y en a peut-être, et j'admets qu'il y en a qui continuent de le faire aujourd'hui.

Mais bon nombre d'entre eux ne le font plus, car avant l'entrée en vigueur de la taxe sur la valeur ajoutée, le travailleur ne pouvait pas amortir son camion, les réparations, l'essence, l'achat d'une échelle et de pinceaux,

[*Text*]

and therefore he could operate underground without any negative repercussions for himself unless he got caught. With implementation of the value-added tax known as the GST, that same individual can now write off his expenses: his truck, his gasoline, his ladder, brush, and paints. At the end of the day he is going to be better off collecting and remitting the tax and being able to get the input tax credit.

Therefore, along the same lines as the New Zealand experience, we believe that although the underground system is still there, as it was before, and will always be, to some extent, there is less of it with the introduction of the value-added tax than previously would have been the case.

Finally on this point, later on this year, if there are people—and I admit fully there are people operating underground—in our cross-references with taxation and with audits and other instruments that are available to us, we will be able to pinpoint many of those who are already there, because from the taxation side we would have records, we would have records of purchases, of supplies, and other things, and by cross-referencing them we would be able to get a handle on much of this.

But I am not going sit here naïvely and pretend there is no underground economy. There is, there always was, and there always will be. But I think there is less of it now than before the implementation of the value-added tax.

Mrs. Marleau: I believe there is more; and it is not based on whether they have registered or not. Many of them have registered. What they do is they do some of their business for cash and they do the rest where they can claim their expenses and their tax rebates. That is the reason why you hear everywhere... I did a TV show not long ago, and one of the interviewers actually said to me, you can buy anything in this town for cash, so people can evade the GST. When I tried to get back at him and ask him whether he was doing this, of course he backed off.

But I am sure some of the local people are behaving in that way. I do not have proof, because I do not function in that manner, but it seems to me it has almost made it legitimate to try to beat the taxman. It is more acceptable than it was. When you hear people such as this person who was interviewing me, a leading member of the community, make that kind of statement, you tend to wonder what is happening in the minds of people.

So there are a lot more of these transactions. You may be able to catch some, but many of them you will not.

The other thing happening is that some people just have not registered for the GST and they have not been caught yet. I am talking about fairly big businesses. What kind of program have you put in place to make sure everyone, everywhere, is complying?

[*Translation*]

de peinture, et du matériel dont il avait besoin, et par conséquent il pouvait travailler au noir sans que cela ait des répercussions négatives pour lui, à moins qu'il ne se fasse prendre. Avec l'entrée en vigueur de la taxe sur la valeur ajoutée, connue sous le nom de TPS, cette même personne peut maintenant amortir ses dépenses: son camion, son essence, son échelle, ses pinceaux et sa peinture. En fin de compte, il est plus avantageux pour lui de percevoir et de verser la taxe et de pouvoir obtenir le crédit de taxe sur les intrants.

Par conséquent, comme cela a été le cas en Nouvelle-Zélande, nous croyons que même si l'économie parallèle existe toujours, comme elle existait auparavant et comme elle existera toujours, dans une certaine mesure, elle est moins importante qu'auparavant grâce à l'entrée en vigueur de la taxe sur la valeur ajoutée.

Enfin, plus tard cette année, si nous constatons, grâce à notre système de recoupement du fisc et des vérifications et grâce à d'autres instruments dont nous disposons, que les gens travaillent au noir—et j'admets qu'il en existe—nous pourrons déterminer combien il en existe, car le fisc a des registres des achats, des fournitures, etc., et grâce à notre système de recoupement, nous pourrons découvrir ceux qui travaillent au noir.

Mais je ne suis pas assez naïf pour prétendre qu'il n'y a pas d'économie parallèle. Elle existe, elle a toujours existé, et elle existera toujours. Mais je pense qu'elle est moins importante aujourd'hui qu'avant l'entrée en vigueur de la taxe sur la valeur ajoutée.

Mme Marleau: Je pense qu'elle est plus importante; et cela n'a rien à voir avec le fait qu'ils se sont inscrits ou non. Ils font une partie de leurs transactions sous la table et le reste au grand jour, ce qui leur permet d'amortir leurs dépenses et de demander leur ristourne. C'est pourquoi on entend partout... J'ai fait une émission de télévision il n'y a pas très longtemps, et l'un des interviewers m'a dit que dans cette ville, on peut acheter n'importe quoi si on paie en espèces, évitant ainsi de payer la TPS. Lorsque j'ai essayé de lui demander si c'est ce qu'il fait, naturellement il n'a pas insisté.

Mais je suis certaine que des gens du coin le font. Je n'ai pas de preuves, car je ne fonctionne pas de cette façon, mais il me semble que cela a presque rendu légitime le fait que l'on essaye de frauder le fisc. C'est plus acceptable que ce ne l'était. Lorsqu'une personne comme celui qui m'interviewait, un membre important de la collectivité, déclare ce genre de choses, on se demande ce que les gens pensent.

Ce genre de transactions sont donc de plus en plus fréquentes. Vous réussissez peut-être à attraper certains fraudeurs, mais il y en a beaucoup que vous n'attraperez pas.

Une autre chose qui se produit, c'est que certaines personnes ne se sont pas inscrites aux fins de la TPS et ne se sont pas fait coincer encore. Je veux parler d'entreprises assez importantes. Quel type de programme avez-vous mis en place pour vous assurer que tout le monde, partout, paie la TPS?

[*Texte*]

Mr. Jelinek: It would be pretty hard for a big business to operate in today's society without registering for the GST and collecting and paying their share of the GST, because of the number of transactions and the type of transactions a larger business would have to undertake.

But I may ask Mike Burpee, who is the acting assistant deputy minister of the GST and who worked side by side with Dick Fulford, to give you a specific answer to the last part of your question.

Mr. Mike Burpee (Acting Assistant Deputy Minister, Excise—GST, Revenue Canada): We have a program we call the registration identification program, which we are now starting in our offices across the country and in which we take local information from the municipal organizations and provincial organizations and so on on their membership. We use municipal registries. We compare those against our registration lists, and those that don't appear we visit to see why they haven't registered or if we have them registered under another name. It is quite a proactive program and is starting to identify, in a number of areas, some people who have not registered.

• 1020

Mrs. Marleau: Is it possible for someone to be in business, to be collecting the GST and not to have registered with you and just be keeping the income from their collections, especially in the very high labour intensive area where there would be less rebates in terms of parts?

Mr. Burpee: If they knew how to set up their invoices and the type of number that we use for registration, I suppose it is possible for someone to do that. It is also quite possible for them to get caught doing that because we certainly encourage people who are in any way suspicious to contact our local offices and ask if a company is registered. We check that way.

Mrs. Marleau: Thank you. One last question. I am going to ask you Mr. Minister, just how much movement there has been on the harmonization of the two taxes in recent months. I am going to ask you that particularly because in the House of Commons over the last few days the NDP seem to be very nervous about harmonization, and I am wondering if there has been any movement at all with some of the NDP-controlled provinces such as Ontario.

I couldn't help but be shocked this week when the NDP went on a real tirade against harmonization. I know that Quebec is now coming on side but I don't know of the other ones, so perhaps you could update us on that.

[*Traduction*]

M. Jelinek: Il serait assez difficile pour une grosse entreprise de fonctionner dans la société d'aujourd'hui sans être inscrite aux fins de la TPS et sans percevoir et payer sa part de TPS, en raison du nombre de transactions et du type de transactions que doit faire une grande entreprise.

Mais j'aimerais demander à Mike Burpee, qui est sous-ministre adjoint intérimaire, TPS, et qui a travaillé au côté de Dick Fulford, de vous donner une réponse bien précise à la dernière partie de votre question.

M. Mike Burpee (sous-ministre adjoint intérimaire, Accise—TPS, Revenu Canada): Nous avons un programme que nous appelons programme d'identification des inscriptions et que nous sommes en train de mettre sur pied dans nos bureaux dans tout le pays afin d'aller chercher des renseignements au niveau local auprès des organismes municipaux et provinciaux au sujet de leurs membres. Nous utilisons les registres municipaux. Nous les comparons à nos listes d'inscription et nous rendons visite aux entreprises qui n'y figurent pas pour leur demander pourquoi elles ne se sont pas inscrites, ou encore si elles se sont inscrites sous une autre raison sociale. C'est un programme tout à fait proactif, qui nous permet de retracer, dans nombre de régions, des entreprises qui ne sont pas inscrites.

Mme Marleau: Est-il possible qu'une entreprise ne soit pas inscrite, mais perçoive la TPS et empoche les recettes, particulièrement dans les secteurs d'activité à fort coefficient de main-d'oeuvre qui auraient droit à des remises moins élevées sur les pièces?

M. Burpee: Si ces entreprises savaient comment présenter leurs factures et quel genre de numéros d'inscription nous utilisons, j'imagine qu'elles pourraient le faire. Il est tout aussi possible que ces entreprises se fassent prendre la main dans le sac, parce que nous encourageons tous ceux qui ont des soupçons à communiquer avec nos bureaux locaux pour demander si une entreprise est inscrite. C'est une façon pour nous de vérifier.

Mme Marleau: Merci. Une dernière question. J'aimerais savoir, monsieur le ministre, quels progrès ont été réalisés ces derniers mois au chapitre de l'harmonisation des deux taxes. Je vous pose cette question tout particulièrement parce que ces derniers jours, à la Chambre des communes, les néo-démocrates semblaient très soucieux de l'harmonisation, et je me demande s'il y a eu des progrès dans les négociations avec certaines provinces qui ont un gouvernement néo-démocrate, comme l'Ontario.

Je n'ai pas pu m'empêcher d'être abasourdie cette semaine quand les néo-démocrates se sont lancés dans une vraie tirade contre l'harmonisation. Je sais que le Québec a maintenant accepté l'harmonisation, mais je ne sais pas ce qu'il en est des autres provinces, et j'aimerais que vous nous fassiez une mise à jour de la situation.

[*Text*]

Mr. Jelinek: I would be happy to do that. I can say at the outset that I am disappointed it is taking this long for the provinces to see the light of day and to realize that it is only common sense to have one tax, one system. That of course was our initial objective, our initial goal, and frankly we had hoped that the provinces would be on board faster than what we are seeing today.

I was particularly disappointed in the Province of Saskatchewan reversing a decision by the previous government to move ahead, which would have benefited that province tremendously from a competitiveness standpoint, as well as from a revenue standpoint, as well as from a fairness standpoint. I would foresee that province would see the need and the benefits to its businesses, to its consumers, to its economy, and go back to the drawing board and move in the direction of harmonization.

Having said that, I am confirming that Quebec is coming on board as of July 1 of this year, in a few months. Consultations, both at the officials' level as well as the ministerial level—my level and ministers of finance and others—continue with pretty well every province and there appears to be movement in that direction by some. I don't want to single them out because I don't want to put undue pressure on them. Those are decisions that are left in the hands of the provincial governments and I really don't want to put pressure on them.

I will single out Ontario, not to put pressure on Ontario, only because... It is a public document that was tabled when Mr. Rae went on province-wide television a few months ago, I think it was, in the Ontario fiscal outlook document entitled "Meeting the Challenges". This is an NDP document that states among other things that—

Mr. Langdon (Essex—Windsor): It is a government document.

Mr. Jelinek: You are right. The government happens to be NDP, but it is a government document and is says here, among other things:

> Another key difference is the taxation of business [in the province]. The GST, by providing business input tax credits, has basically exempted business from federal sales tax, while Ontario's RST taxes some business inputs...

Right. That is why a value-added tax is so beneficial to businesses.

• 1025

I was delighted to see, under key considerations of this document, that the document says "broadening the sales tax base", in other words harmonization, "could improve economic efficiency", and this, I understand, is still under consideration. Mr. Langdon will probably dump cold water on it, but so be it. The document, under key consideration, says that this is under consideration, and it concludes by saying that the provincial sales tax changes are a possibility some time down the road.

[*Translation*]

M. Jelinek: J'en serais ravi. Je peux dire dès le départ que je suis déçu du temps que les provinces mettent à comprendre qu'il est beaucoup plus sensé d'avoir une seule taxe, un seul régime. Bien entendu, c'était là notre objectif initial, et j'avoue bien franchement que nous avions espéré des provinces qu'elles se rallient beaucoup plus facilement que ce n'est le cas.

J'ai été particulièrement déçu quand la Saskatchewan a renversé une décision prise par le gouvernement précédent en faveur de l'harmonisation, ce qui aurait été très avantageux pour cette province au plan de la compétitivité, des recettes et de l'équité. J'avais imaginé que la province constaterait que l'harmonisation serait avantageuse pour ses entreprises, ses consommateurs et son économie et qu'elle ferait le nécessaire.

Cela étant dit, je peux vous confirmer que le Québec procédera à l'harmonisation dans quelques mois, à compter du 1er juillet de cette année. Par ailleurs, les consultations au niveau des fonctionnaires et au niveau des ministres des Finances se poursuivent avec la quasi-totalité des provinces, et certaines semblent plus disposées à accepter l'harmonisation. Je ne veux pas les nommer, pour éviter d'exercer sur elles des pressions indues. Ces décisions appartiennent aux gouvernements provinciaux, et je ne souhaite pas exercer de pressions sur eux.

Je nommerai toutefois l'Ontario, non pas pour exercer des pressions sur son gouvernement, mais parce que... Il s'agit d'un document rendu public par M. Rae lorsqu'il s'est adressé aux habitants de sa province à la télévision il y a quelques mois pour présenter le document du gouvernement sur les perspectives budgétaires, intitulé *Meeting the Challenges*. Il s'agit d'un document du NPD qui dit, entre autres choses...

M. Langdon (Essex—Windsor): C'est un document du gouvernement.

M. Jelinek: Vous avez raison. Il se trouve que le gouvernement est néo-démocrate, mais c'est un document du gouvernement qui dit, entre autres choses:

> Une autre différence clé touche à l'imposition des entreprises dans la province. La TPS, grâce aux crédits d'impôt sur les intrants commerciaux, exempte essentiellement les entreprises de la taxe de vente fédérale, tandis que l'Ontario prélève des taxes de vente sur certains intrants commerciaux.

C'est juste. Voilà pourquoi une taxe sur la valeur ajoutée est si avantageuse pour les entreprises.

Dans ce document, j'ai été ravi de voir, dans les considérations clés, qu'on dit que «l'élargissement de l'assiette de la taxe de vente», autrement dit l'harmonisation, «pourrait améliorer l'efficacité économique». Je crois savoir que le gouvernement n'a pas écarté l'idée de l'harmonisation. M. Langdon dira probablement le contraire; libre à lui. Le document, dans les «considérations clés», dit que le gouvernement envisage l'harmonisation, mais conclut en ajoutant que les régimes de la taxe de vente provinciale pourraient être modifiés à l'avenir.

[*Texte*]

I would want to impress upon Mr. Rae and Mr. Langdon and all others, you don't have to be a fan of a value-added tax or a fan of the GST to realize the positive impact on the economy of a province from a competitiveness standpoint, the positive impact to its businesses and to its consumers by harmonizing. You don't have to come out and wave flags saying that the GST is great, we are harmonizing with it; you can continue to criticize the GST. But for goodness' sake, the message is see the common-sense approach by having one tax, one system, and eliminating the overlap and duplication of collections and services that are a tremendous reduction in cost to both levels of governments, to businesses, and thereby to the consumer. That is a constant message between the federal government and the provinces, and I am pleased to say that most of the provinces have not closed their door on harmonization. We are still hopeful that harmonization will take place, and I hope it happens sooner rather than later.

Mrs. Marleau: I was in the House of Commons last night during private members' hour and there was a private member's bill. I can't tell you the number that was discussed last night. They were talking about increasing for a number of goods—and I don't know the terminology—the 48-hour stay in the U.S. I think it had to do with milk and eggs and a number of other farm products. If this passes, would you accept implementing this kind of a measure at customs?

Mr. Jelinek: We administer whatever laws of Parliament come out. Clearly, we would—

Mrs. Marleau: But would you think this is a good idea? I am asking you because I will have to vote on this thing, and so will you for that matter.

Mr. Jelinek: I would have to study the bill in more detail to make a more definitive statement on it. But I repeat what I said in my opening remarks. We are open to any suggestions, and I will be very happy to look at this.

Mrs. Marleau: The first hour of debate on that private member's bill happened last night, and it will be a votable bill. I believe it was presented by a member from your side. I thought it made a lot of sense. I was wondering how you felt about it.

Mr. Jelinek: I am aware of it, but I haven't had the opportunity to analyse in detail the implications it would have on our department. Anything that will improve the situation is a step in the right direction. And this may be another step in the right direction. But I reserve a definitive decision on this—

The Chairman: I am going to suggest you will want to reserve comment on it, having a rough idea of what it is all about.

Mr. Langdon.

Mr. Langdon: Thanks, Mr. Chairman. I welcome the minister here this morning. It is an especially appropriate morning for him to be here, just after the announcements of the first retreat in the government's budget approach.

[*Traduction*]

Je tiens à souligner, pour la gouverne de M. Rae, de M. Langdon et de tous les autres, qu'il n'est pas nécessaire d'être un chaud partisan d'une taxe sur la valeur ajoutée ou de la TPS pour comprendre que l'harmonisation peut avoir sur l'économie d'une province des effets très bénéfiques pour la compétitivité, les entreprises et les consommateurs. Ce n'est pas nécessaire d'emboucher la trompette pour vanter les mérites de la TPS et de l'harmonisation; vous pouvez continuer à critiquer la TPS, mais pour l'amour de Dieu, comprenez qu'il est beaucoup plus sensé d'avoir une seule taxe et un seul régime et d'éliminer le double emploi et le recoupement des services de perception et de traitement, qui imposent des coûts appréciables aux deux ordres de gouvernement, aux entreprises et, partant, aux consommateurs. Le gouvernement fédéral s'évertue à le faire comprendre aux provinces, et je suis ravi de dire que la plupart des provinces n'ont pas exclu définitivement la possibilité de l'harmonisation. Nous continuons d'espérer que cette harmonisation se fera, et j'espère que ce sera plus tôt que plus tard.

Mme Marleau: J'étais à la Chambre des communes hier soir pendant l'heure réservée aux affaires émanant des députés, pendant le débat sur un projet de loi d'initiative parlementaire. Je ne saurais vous dire le numéro de ce projet de loi. Il s'agissait d'augmenter le nombre de marchandises pouvant être rapportées au Canada en franchise après un séjour de 48 heures aux États-Unis. Je sais qu'il était question de lait, d'oeufs et de certains autres produits agricoles. Si ce projet de loi est adopté, accepteriez-vous d'appliquer cette mesure aux postes de douane?

M. Jelinek: Nous appliquons toutes les lois adoptées par le Parlement. Manifestement, nous...

Mme Marleau: Mais pensez-vous que c'est une bonne idée? Je vous pose la question parce que je devrai voter sur ce projet de loi, comme vous d'ailleurs.

M. Jelinek: Il me faudrait examiner le projet de loi plus en détail avant de me prononcer. Je répète toutefois ce que j'ai dit dans mon exposé liminaire. Nous sommes prêts à accepter toutes les suggestions, et je me ferai un plaisir d'examiner ce projet de loi.

Mme Marleau: La première heure du débat sur ce projet de loi d'initiative parlementaire s'est déroulée hier soir, et le projet de loi pourra faire l'objet d'un vote. Il me semble qu'il est parrainé par un député de votre parti. Cette mesure m'a semblé tout à fait sensée. J'aurais aimé connaître votre sentiment.

M. Jelinek: J'en suis conscient, mais je n'ai pas eu l'occasion d'analyser en détail les répercussions qu'il pourrait avoir sur mon ministère. Tout ce qui pourrait améliorer la situation est un pas dans la bonne direction. Cette mesure législative pourrait être un autre pas dans la bonne direction. Toutefois, je réserve ma décision jusqu'à ce que...

Le président: Comme je sais un peu de quoi il s'agit, j'imagine que vous ne voudrez pas vous prononcer.

Monsieur Langdon.

M. Langdon: Merci, monsieur le président. J'aimerais souhaiter la bienvenue au ministre ce matin. Il est tout à fait opportun qu'il comparaisse ce matin, puisqu'on vient d'annoncer le premier recul du gouvernement par rapport aux mesures du budget.

[*Text*]

I would like to ask first what estimate the Department of National Revenue has of the amount of revenue that will be lost by the decision not to put into effect the excise tax on exported tobacco products for sale in duty-free shops.

Mr. Jelinek: I would be remiss if I didn't respond to Mr. Langdon's accusation that this is a first retreat on the budget. First of all, this was not a budgetary measure. But more importantly it is not a retreat at all.

• 1030

When I announced the implementation of the $8 per carton export tax on cigarettes on February 12, I made it very clear, and I am on record as saying so, that if we, with the tobacco industry, could find a mechanism that would allow the tobacco companies, in conjunction with the government, to track the sale of those cigarettes to legitimate sales organizations and eventually to legitimate retail store shelves, we would exempt the tax.

Since February 12, the tobacco industry representatives have come to the table, which they did not do in previous years. They came forward with concessions that allowed us to reach an agreement where, as I announced yesterday, tracking will take place. Whether the tobacco products are for duty free shops or for export, they are going to be clearly marked and identified on the side of each individual package. Most importantly, the tobacco industry agreed to mark serialized identification codes on the cartons to be able to trace them through the system.

Finally, they gave us a commitment that they would make every effort to make sure all of their sales would go through legitimate organizations outside of this country.

From February 12 until yesterday we were able to achieve what we were unable to achieve prior to February 12.

The law enforcement agencies, customs included, now have a mechanism to be able to not only trace the sale of these tobacco products, but identify, apprehend and convict the criminal element that has been involved in the illegitimate sale of these products in the past.

To answer the latter part of your question, there will be no revenue losses. The new markings will enable law enforcement agencies such as the RCMP to trace, apprehend and seize appropriate amounts of tobacco products smuggled into Canada. That will save what would have been lost in revenue from the elimination of the $8 export tax.

We had predicted that without any new initiatives there would be $150 million in revenue from that export tax to the government. It is now estimated, and there was a lot of work put into this, that as a result of these new initiatives, we will save approximately the same amount in terms of lost revenue. It is not going to cost the government anything.

[*Translation*]

J'aimerais d'abord demander quelle estimation le ministère du Revenu national a faite du manque à gagner qui résultera de la décision de ne pas prélever la taxe d'accise sur les produits du tabac exportés destinés à la vente dans les boutiques hors taxe.

M. Jelinek: J'aurais tort de ne pas réagir à l'accusation de M. Langdon, selon qui c'est un premier recul par rapport aux décisions annoncées dans le budget. D'abord, il ne s'agissait pas d'une mesure budgétaire. Par ailleurs, et c'est plus important encore, nous ne faisons pas marche arrière.

Quand j'ai annoncé, le 12 février, l'imposition d'une taxe de 8$ sur chaque cartouche de cigarettes destinée à l'exportation, j'ai dit très clairement, et c'est du domaine public, que si nous pouvions, en collaboration avec le secteur du tabac, trouver un mécanisme qui permettrait aux fabricants, de concert avec le gouvernement, de vérifier que ces cigarettes se retrouvent bien entre les mains d'organismes de vente légitimes et, finalement, sur les rayons de magasins de détail légitimes, nous les exempterions de cette taxe.

Depuis le 12 février, les représentants du secteur du tabac ont accepté de négocier avec nous, ce qu'ils avaient refusé auparavant. Ils nous ont proposé des concessions qui nous ont permis d'en arriver à une entente sur le dépistage, comme je l'ai annoncé hier. Les produits du tabac destinés aux boutiques hors taxe ou à l'exportation porteront sur chaque emballage une mention très claire. Ce qui est plus important encore, les producteurs ont accepté d'apposer des codes d'identification en série sur les cartouches, de sorte qu'il sera possible de suivre leur progression dans le système.

Enfin, ils se sont engagés à faire tout leur possible pour veiller à ce que leurs produits soient écoulés par des organismes légitimes à l'extérieur du Canada.

Entre le 12 février et hier, nous avons réussi à obtenir ce qui nous avait été refusé jusqu'au 12 février.

Les organismes responsables de l'application de la loi, y compris les douanes, disposeront maintenant d'un mécanisme qui leur permettra non seulement de suivre à la trace les produits du tabac, mais aussi de repérer, d'arrêter et de faire condamner les éléments criminels impliqués dans la vente illégale de ces produits dans le passé.

En réponse à la deuxième partie de votre question, je dirai qu'il n'y aura pas de manque à gagner. Les nouvelles mentions permettront aux organismes d'application de la loi, comme la GRC, de repérer et de saisir les produits du tabac qui entrent en contrebande au Canada. Cela compensera les recettes auxquelles nous renonçons en supprimant la taxe de 8$ à l'exportation.

Nous avions prévu que sans nouvelle initiative, le gouvernement tirerait 150 millions de dollars de recettes de cette taxe à l'exportation. Nous calculons maintenant—et nous avons fait des analyses approfondies—que ces nouvelles initiatives nous permettront d'économiser des sommes à peu près équivalentes aux recettes qu'aurait rapportées la taxe. Il n'en coûtera rien au gouvernement.

[*Texte*]

This is not a revenue issue nor a health issue. The Government of Canada continues to maintain its policy of anti-smoking in terms of education programs and other programs through the Department of National Health and Welfare. This is an anti-smuggling initiative, and one must not try to differentiate between the anti-smuggling initiative and other elements of the tobacco industry.

Mr. Langdon: What took place yesterday is none of those things. It was yet another victory by the tobacco lobby in this country. I am sure it involved considerable direct lobbying by the companies. It also involved putting pressure on the government by refusing to enter into any contracts with tobacco growers from southwestern Ontario, for instance. Those tobacco growers in turn put considerable pressure on Conservative members of Parliament from that area. It involved protests here in Ottawa by tobacco workers in the industry, and in turn pressure that those workers put on Conservative Members of Parliament who represent them in the cities of Montreal and Guelph.

• 1035

It seems to me that one had a very successful, concerted, and dramatic demonstration of the power of the tobacco companies in Canada. We can trace the consequences of this, which I suspect will include losses in revenue, but we can argue about that.

What I'm also interested in is the impact on consumption of cigarettes by Canadians, because it's no secret that we're also talking about a major cross-border shopping incentive whereby Canadians go across the border, they purchase Canadian cigarettes, they bring those Canadian cigarettes back duty free, or they bring them back in somewhat larger quantities and successfully smuggle them through the border. The consequence is that the increases in taxes taking place in Canada, in attempts to reduce what is a serious health concern, something that has tremendous cost implications for our medicare system, will be short circuited due to the fact that this tax has been eliminated. Did you or your department, or the Department of Health and Welfare, do studies of what this would mean for the consumption of cigarettes by Canadians?

Mr. Jelinek: The answer is yes.

Mr. Langdon: What did you discover?

Mr. Jelinek: Going back to the beginning of your statement, Mr. Langdon, you suggested that there was a retreat and that there was a cave-in. I am just paraphrasing. You may suggest what you want to suggest. The fact of the matter is that if there were any concessions given by anyone, they were by the tobacco manufacturers, concessions that we've been asking for—

Mr. Langdon: In order to escape $250 million in tax.

Mr. Jelinek: —concessions that we've been seeking for years. It was the $8 export tax that brought the tobacco manufacturers finally to the table and allowed us to get from them what we had been trying to get for years, which will go a long way towards reducing—never eliminating—the smuggling of tobacco back into this country. You're right about protesters, about workers coming on the Hill. If memory serves me right, if not officially at least

[*Traduction*]

Il ne s'agit pas ici d'une question de recettes ou de santé. Le gouvernement du Canada maintient sa politique de lutte contre le tabagisme et ses programmes d'éducation ou autres qui relèvent du ministère de la Santé nationale et du Bien-être. Il ne s'agit pas d'une initiative de lutte contre la contrebande, et il ne faut pas tenter d'établir de distinction entre la lutte contre la contrebande et les autres dossiers liés au tabac.

M. Langdon: Ce qui a été annoncé hier n'est rien de tout cela. C'est une autre victoire pour le lobby du tabac dans ce pays. Je suis convaincu que les fabricants se sont adonnés à des activités de lobbying intenses. Ils ont exercé des pressions sur le gouvernement en refusant de signer des contrats avec les tabaculteurs du Sud-Ouest de l'Ontario, par exemple. A leur tour, ces tabaculteurs ont exercé de lourdes pressions sur les députés conservateurs de la région. Les travailleurs du secteur du tabac ont organisé des manifestations ici, à Ottawa, et ont exercé des pressions sur les députés conservateurs des villes de Montréal et de Guelph qui les représentent.

À mon avis, nous avons assisté à une démonstration très réussie, concertée et dramatique du pouvoir des fabricants de produits du tabac au Canada. Nous pourrons en mesurer les conséquences, parmi lesquelles il y aura sans doute des pertes de recettes, mais nous pouvons en débattre.

J'aimerais aussi savoir quelle incidence cela aura sur la consommation de cigarettes par les Canadiens, puisque nous savons tous que cela constitue un encouragement important aux achats transfrontaliers, les Canadiens traversant la frontière pour acheter des cigarettes canadiennes qu'ils rapportent au pays en franchise ou qu'ils rapportent en quantité plus considérable par la filière de la contrebande. Par conséquent, l'augmentation des taxes au Canada, destinée à réduire l'ampleur d'une menace pour la santé qui impose des coûts énormes au régime d'assurance-maladie, sera sans effet en raison de l'élimination de cette taxe. Votre ministère, ou le ministère de la Santé et du Bien-être social, a-t-il fait des études pour déterminer quelle incidence cela aura sur la consommation de cigarettes par les Canadiens?

M. Jelinek: Oui.

M. Langdon: Qu'avez-vous découvert?

M. Jelinek: J'aimerais revenir à votre préambule, monsieur Langdon. Vous avez dit que nous faisions marche arrière et que nous avions cédé aux pressions. Je paraphrase. Vous pouvez y donner l'interprétation que vous voulez. Le fait est que ce sont les fabricants de produits du tabac qui ont fait des concessions, concessions que nous réclamions depuis. . .

M. Langdon: Pour échapper à une taxe qui leur aurait coûté 250 millions de dollars.

M. Jelinek: . . .depuis des années. C'est cette taxe de 8$ à l'exportation qui a enfin convaincu les fabricants de produits du tabac de l'opportunité de négocier et qui nous a permis d'obtenir d'eux ce que nous réclamions depuis des années. Ces concessions contribueront sensiblement à réduire—sans jamais l'éliminer—la contrebande des cigarettes rapportées au Canada. C'est vrai que les travailleurs du secteur du tabac sont venus manifester sur la Colline. Si ma mémoire est

[*Text*]

unofficially—maybe you can enlighten the committee on this—the New Democratic Party was supporting those workers on the elimination of the $8 tax. I'm wondering whether you're whistling out of both sides of your mouth—

Mr. Langdon: Let me make it quite clear, since you raised that question—

Mr. Jelinek: —in saying that you're supporting—

Mr. Langdon: —that the New Democratic Party caucus took a conscious decision—

Mr. Jelinek: Let me finish, Mr. Langdon.

Mr. Langdon: —not to participate at all in any support of that demonstration.

Mr. Jelinek: I expected you to say that, but I—

Mr. Langdon: It happens to be true.

Mr. Jelinek: —saw that there was unofficial support there from the various parties.

Mr. Langdon: Not unofficial or official.

Mr. Jelinek: Now, having said all of that, they made it very clear that if there was a cave-in by anyone, it was by the tobacco industry, and I'm not suggesting they caved in. They co-operated. In fact, for the benefit of the committee and the record and the media that are here, I withdraw the words "cave-in by the tobacco companies". They didn't cave in, but they began to co-operate, and their co-operation goes a long way towards giving the necessary tools not only to customs, but more importantly to the RCMP and other law enforcement agencies, to allow them not only to track, but to apprehend and convict, and therefore reduce dramatically the amount of tobacco products that are smuggled into Canada.

• 1040

What will this do insofar as increasing the use of smoking in Canada? We believe it will decrease it, because tobacco products that are smuggled and sold under the table are sold more cheaply to the consumer than those sold legitimately.

There are two problems with that. First of all, there is a revenue loss by selling an under-the-table tobacco product to consumers with no excise tax or additional taxes on it. That is where it evens out to the $150 million we would have got on the other side of the ledger. More importantly, having a cheaper product encourages more Canadians, particularly those with low incomes—and this is where the biggest problem is—to smoke more freely. By putting a curb on this terrible wave of tobacco smuggling, we believe there is going to be a slight reduction, but certainly not an increase in the use of tobacco products in Canada.

As far as your statement about encouraging cross-border shopping is concerned, this is absolute nonsense, and I think you know that. The duty-free shops in this overall package have agreed to limit their sales to one carton per individual.

[*Translation*]

fidèle, le Nouveau Parti démocratique a appuyé officieusement, sinon officiellement, ces travailleurs qui réclamaient le retrait de cette taxe de 8$. Je me demande si vous accordez vos actes à vos vertueuses paroles...

M. Langdon: Permettez-moi d'être très clair, puisque vous soulevez la question...

M. Jelinek: ...lorsque vous dites appuyer...

M. Langdon: ...et de dire que le caucus du Nouveau Parti démocratique a pris délibérément la décision...

M. Jelinek: Permettez-moi de terminer, monsieur Langdon.

M. Langdon: ...de n'appuyer en aucune façon cette manifestation.

M. Jelinek: Je m'attendais à vous entendre dire cela, mais...

M. Langdon: C'est la vérité.

M. Jelinek: ...j'ai constaté un appui officieux de la part des divers partis.

M. Langdon: Ni officiel ni officieux.

M. Jelinek: Cela étant dit, si quelqu'un a cédé, ce sont les fabricants, et je ne dis pas qu'ils ont cédé. Ils ont coopéré. D'ailleurs, pour la gouverne du comité et des journalistes présents, et aux fins du compte rendu, je rétracte les mots les fabricants de produits du tabac ont cédé. Ils n'ont pas cédé, mais ils se sont mis à coopérer, et leur coopération contribuera à donner aux agents des douanes, mais aussi à la GRC et aux autres organismes d'application de la loi, les outils dont ils ont besoin pour repérer, arrêter et faire condamner les coupables, ce qui permettra de réduire de façon importante la quantité de produits du tabac qui entrent en fraude au Canada.

Quelle incidence aura cette mesure sur le tabagisme au Canada? Nous croyons qu'elle le fera diminuer, puisque les produits du tabac importés en contrebande et vendus clandestinement coûtent moins cher aux consommateurs que les produits vendus en toute légalité.

Deux problèmes se posent. D'abord, la vente clandestine de produits du tabac, sans qu'aient été acquittées la taxe d'accise ou les autres taxes, entraîne une perte de recettes. Voilà ce qui compense les 150 millions de dollars que nous aurait rapportés la taxe. Ensuite, fait plus important, un produit meilleur marché encourage plus de Canadiens, particulièrement ceux à faible revenu—et c'est là le plus important problème—à fumer davantage. Si nous réussissons à mettre un frein à cette terrible vague de contrebande de produits du tabac, nous pensons qu'il y aura une légère réduction, mais certainement pas une augmentation, du tabagisme au Canada.

Par ailleurs, vous dites que cela encouragera les achats transfrontaliers; c'est de la pure foutaise, et je pense que vous le savez. Dans le cadre de ce train de mesures, les boutiques hors taxe ont accepté de ne vendre qu'une

[*Texte*]

The individual must be away from the country for more than 48 hours and can only buy one carton at a time as opposed to—another major breakthrough here—in the past when they could have bought whatever amount they wanted and thereby smuggled them in not only for their own use, but to make a profit.

In the same package, following up on the criminal penalty increases I announced February 12 from $25,000 to $200,000, yesterday we further increased administrative penalties to individual smugglers—those who would hide a carton or a case in their trunk, by an additional 33% per carton. On top of that, we have increased staffing of customs officers for this specific purpose and increased staffing of the RCMP to specifically be on the look-out at the border.

I think if you are concerned from a health standpoint, if you are concerned from a moral standpoint, if you are concerned from a revenue standpoint, and if you are concerned from an anti-smuggling standpoint, you should be applauding these initiatives we were able to achieve with the tobacco industry.

The Chairman: What about labelling? You haven't really elaborated on that. That really is the key to me, to have a different kind of labelling for export cigarettes. I am sorry to interject here, but it just seems that this is how you deal with it.

Mr. Jelinek: That is one of the main tools. As you know, tax paid or not paid was previously only in the plastic wrapper of the cigarette. Now there are three new initiatives insofar as labelling is concerned. One is for duty-free shops. It will say "duty-free—tax not paid in Canada" in a different colour, prominently displayed on the side of the package. For all exports, on each package will be "Not Sold in Canada", again in a contrasting colour, prominently displayed on each package.

The final labelling improvement and initiative is the key tool for law enforcement agencies to track, apprehend and identify the smuggling operations that we know are in place. The RCMP knows they are in place, but never had the tools to be able to track and identify these operations. Now they do, because every carton is marked with an identification, a serialized code that can be tracked right through the system. It not only identifies those who have handled that carton, but it gives the RCMP the necessary tools to be able to apprehend them and therefore put a major dent in the smuggling operations that exist today.

Mr. Langdon: Mr. Minister, in your discussions with the tobacco companies, did they come to agreement, as part of this package of changes, that they will now negotiate purchases from Canadian tobacco farmers?

Mr. Jelinek: Yes.

Mr. Langdon: They did make that commitment?

Mr. Jelinek: Yes.

[*Traduction*]

cartouche par client. Le particulier doit être à l'extérieur du pays pendant plus de 48 heures et ne pourra plus acheter qu'une cartouche à la fois, contrairement à ce qui se faisait dans le passé—et c'est une autre grande victoire—où il aurait pu acheter la quantité de cigarettes qu'il voulait et les rapporter en contrebande pour sa propre consommation ou pour les revendre à profit.

Dans le train de mesures que j'ai annoncé le 12 février, nous avons alourdi les sanctions criminelles et augmenté les amendes, qui passent de 25,000$ à 200,000$. Hier, nous avons annoncé une nouvelle augmentation des amendes de l'ordre de 33 p. 100 la cartouche pour les contrebandiers individuels, ceux qui cachent une cartouche ou une caisse de cigarettes dans le coffre de leur voiture. Par ailleurs, nous avons augmenté les effectifs aux postes de douane et à la GRC afin que les agents soient particulièrement vigilants à la frontière.

Si vous vous préoccupez de la santé, de la morale, des recettes, de la contrebande, vous devriez applaudir ces initiatives sur lesquelles nous avons réussi à nous entendre avec les producteurs de tabac.

Le président: Qu'en est-il de l'étiquetage? Vous ne nous avez pas donné de détails. Il me semble primordial d'apposer des étiquettes spéciales sur les cigarettes destinées à l'exportation. Je m'excuse de vous interrompre, mais il me semble que c'est là la solution au problème.

M. Jelinek: C'est l'un des principaux outils à notre disposition. Comme vous le savez, on indiquait auparavant sur l'emballage plastique des paquets de cigarettes que la taxe avait été acquittée. Nous avons pris trois nouvelles initiatives touchant à l'étiquetage des produits. La première s'appliquera dans les boutiques hors taxe. La mention «hors taxe, taxe non acquittée au Canada» sera apposée bien en vue sur le côté du paquet, dans une couleur différente. Sur les paquets destinés à l'exportation, la mention «non vendu au Canada» sera apposée bien en vue et sera écrite en couleurs contrastantes.

La dernière amélioration pour ce qui est de l'étiquetage donnera aux organismes d'application de la loi un outil important pour dépister et arrêter les contrebandiers dont nous connaissons les activités. La GRC connaît leur existence, mais n'a jamais eu les moyens de les dépister. Elle sera maintenant en mesure de le faire, puisque chaque cartouche portera un code sériel qui permettra d'en suivre la piste dans tout le système. Ce code non seulement permet d'identifier les manutentionnaires de la cartouche, mais donne aussi à la GRC les outils dont elle aura besoin pour les arrêter. Cela entravera sérieusement les contrebandiers dans leurs activités.

M. Langdon: Monsieur le ministre, dans vos discussions avec les fabricants de produits du tabac, avez-vous obtenu d'eux qu'ils négocient de nouveaux contrats d'achat avec les tabaculteurs canadiens?

M. Jelinek: Oui.

M. Langdon: S'y sont-ils engagés?

M. Jelinek: Oui.

[*Text*]

Mr. Langdon: Let me shift to some other subjects, because I think some of these will get taken up in Question Period today.

• 1045

Let me shift to the question of GST. I want to ask you about two or three things. We have had a great many complaints from small businesses in the Windsor area that have been subject to GST audits.

Can you tell me, was there no consideration given to the fact that small businesses, in particular, would require some months to work into this system? To throw an audit at one of these small businesses in the first months of operation of this tax presented a major complication, which will make an existing transitional problem significantly greater.

I have come across a lot of horror stories about the way small businesses have had to devote immense resources to the introduction of the GST. This particular case that one company complained to me about led to a situation where the entrepreneur who owned the building, owned the operation, was having to spend over 50% of her time dealing with the administration of the GST because of this audit. Surely that is not sensible to do for small businesses. Surely that is not sensible in view of your emphasis, which I think is something that you take seriously, on fairness and giving small businesses more of a break.

Mr. Jelinek: You are absolutely right. If that is the case, it is unfair, and I have no reason to doubt you in this specific instance. I can only tell you that I would be very happy to personally look at that specific situation, if that taxpayer wants us to and if you want us to. But the general policy and the general objective and the instructions and parameters of what our department can or cannot do are all done in the sense of fairness.

You will recall that I made it very clear publicly and internally in my department that auditors and Revenue Canada people would not stand over the heads of small businessmen with a two-by-four, particularly not in the early stages of the GST. You said that in the first months of the implementation of the tax there were audits. To the best of my knowledge, there were no audits in the first months of implementation.

Mr. Langdon: The first six months would perhaps be a—

Mr. Jelinek: Mike Burpee could, in just a moment, be more specific as to where that situation stands. We want to be as fair and as less assuming on this thing as we possibly can.

On the other hand, you would be the first one to agree that audits do have to take place. Although the majority of Canadian taxpayers, individuals, and businesses, in a system that is based on self-assessment, are fair and honest individuals, you would not wish a minority, a few, to abuse the system at the expense of the majority. Audits are in place to protect the majority of fair-minded Canadians.

[*Translation*]

M. Langdon: Permettez-moi d'aborder d'autres questions, qui seront probablement soulevées à la période des questions aujourd'hui.

Permettez-moi maintenant de passer à la TPS. Il y a deux ou trois questions que je voudrais vous poser à ce sujet. Nous avons reçu de nombreuses plaintes de petites entreprises de la région de Windsor qui ont été assujetties à des vérifications relatives à la TPS.

N'a-t-on pas tenu compte du fait que les petites entreprises, en particulier, auraient besoin de quelques mois pour s'adapter à ce système? Imposer une vérification à l'une de ces petites entreprises au cours des premiers mois d'application de la taxe représentait pour elles une complication majeure, qui ne fera qu'aggraver sensiblement les problèmes de transition existants.

J'ai entendu énormément d'histoires d'horreur au sujet des sommes considérables que les petites entreprises ont dû débourser pour instaurer la TPS. Dans le cas particulier de cette société qui s'est plainte à moi, le chef d'entreprise et propriétaire de l'immeuble a dû consacrer plus de 50 p. 100 de son temps à s'occuper de l'administration de la TPS en raison de cette vérification. Cela n'a assurément aucun bon sens pour une petite entreprise. Et surtout, cela n'a pas de bon sens, compte tenu du fait que vous dites—et je pense que vous êtes sérieux—mettre l'accent sur l'équité et favoriser davantage les petites entreprises.

M. Jelinek: Vous avez absolument raison. Si tel est le cas, c'est injuste. D'ailleurs, je n'ai aucune raison de douter de votre parole à ce sujet. Tout ce que je peux vous dire, c'est que si vous-même ou le contribuable en question le souhaitent, j'examinerai volontiers cette situation personnellement. Cependant, la politique générale ainsi que les grands objectifs, les directives et les paramètres relatifs à ce que peut et ne peut pas faire le ministère sont tous fondés sur le principe de l'équité.

Vous vous souviendrez que j'ai affirmé clairement en public et au sein de mon ministère que les vérificateurs et les agents de Revenu Canada n'allaient pas essayer de coincer à tout prix les chefs de petites entreprises, et surtout pas au stade initial de l'introduction de la TPS. Vous avez affirmé que des vérifications avaient été effectuées au cours des premiers mois de la mise en oeuvre de la taxe. À ma connaissance, il n'y a pas eu de vérification au cours des premiers mois d'application de la taxe.

M. Langdon: Les six premiers mois seraient peut être. . .

M. Jelinek: Mike Burpee pourrait très rapidement nous expliquer quelle est la situation. Nous voulons être aussi justes et aussi peu autoritaires que possible dans ce domaine.

Par ailleurs, vous seriez le premier à admettre qu'il faut effectuer des vérifications. Même si la majorité des contribuables canadiens—les particuliers et les entreprises—sont honnêtes, dans un système comme le nôtre fondé sur l'auto-évaluation, il ne faudrait pas qu'une minorité abuse du système aux dépens de la majorité. Des vérifications existent pour protéger la majorité des Canadiens honnêtes.

[*Texte*]

I am not going to suggest that we don't have an audit system in place. Obviously, we do. Any tax jurisdiction has an audit system in place. My officials have instructions and the parameters under which they are to operate. They are not to harass anyone, and certainly not small businesses. They are to give small businesses the benefit of the doubt within the context of our fairness package.

• 1050

We have a GST fairness package, which has been brought forward for the benefit of our officials, of auditors, and of the Canadian public. If any of these fairness measures are going to be broken, then I would have to take some serious steps in dealing with the situation from within our department, because we are trying to work with the small business sector, not against it.

I think the announcement I'm going to make before the end of this month will go a long way towards alleviating many of these problems that could have happened as anomalies. I'm not saying that what you're suggesting didn't happen. It probably did, and I'd like to have the opportunity to look into it to try to rectify it, to correct it and make sure it doesn't happen elsewhere.

Mr. Langdon: I don't expect you to have this at your fingertips, but would it be possible to find out from you, in a follow-up response to the committee, exactly how many audits with respect to GST were undertaken in businesses that had annual revenues of under $500,000? It seems to me that's a reasonable level to talk about for small business. If we look at the first year, certainly those have been the businesses that have complained most bitterly to me. As we know from the CFIB's reports, there has been grave difficulty for many small businesses in the transitional costs involved. However, the transitional costs have been especially difficult to bear when the transition has had an audit added to it in the first year of operation of the GST. I'd be very interested in getting those figures from you, because I would have hoped that the figure for the first year would be zero. This is not because I don't want to see audits; I do. A tax system needs audits if it's going to be effectively policed, but...

Mr. Jelinek: You know me, and obviously we will not keep anything hidden as far as statistics are concerned and we'll be able to release the statistics and audits at the conclusion of the first year of audits. I'm just reminded—and I thought this was the case—that real audits really didn't begin until five or six months into the system after it was initiated.

We don't have those statistics compiled as yet, but when they become available, shortly after the end of the fiscal year, I will make certain that those statistics are going to be made public.

You made reference to the CFIB report. I think those in the business—

[*Traduction*]

Je n'irais pas jusqu'à dire qu'on avait besoin du système de vérification. Manifestement, nous en avons besoin. N'importe quel gouvernement qui perçoit des impôts possède un système de vérification. Cela dit, mes fonctionnaires doivent respecter des instructions et des paramètres qui balisent leurs actions. Ils n'ont pas le droit de harceler qui que ce soit, et certainement pas les petits entrepreneurs. Dans le contexte de notre dossier équité, ils sont au contraire appelés à leur donner le bénéfice du doute.

Nous avons adopté tout un train de mesures d'équité liées à la TPS au profit de nos fonctionnaires, des vérificateurs et de la population canadienne. Toute contravention à ces mesures favorisant l'équité exigerait que je prenne sans attendre des correctifs sévères pour régler le problème au sein du ministère, car nous essayons de collaborer avec le secteur de la petite entreprise, et non pas de le contrer.

D'ailleurs, l'annonce que je ferai d'ici à la fin du mois contribuera énormément à atténuer un grand nombre de ces problèmes, qui sont sans doute des anomalies. Je ne dis pas que ce que vous m'avez dit n'est pas arrivé. C'est sans doute arrivé, et j'aimerais avoir l'occasion de me pencher sur ce cas pour remédier à la situation et m'assurer que cela ne se reproduira plus.

M. Langdon: Je ne m'attends pas à ce que vous nous citiez de mémoire ces données, mais dans une réponse ultérieure au comité, vous serait-il possible de nous dire précisément combien de vérifications relatives à la TPS ont été effectuées dans des entreprises ayant un chiffre d'affaires annuel de moins de 500,000$? Il me semble que c'est un seuil raisonnable lorsqu'on parle de petites entreprises. Au cours de cette première année d'application, c'est assurément les petites entreprises qui se sont plaintes plus amèrement à moi. Comme l'ont montré les rapports de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, un grand nombre de petites entreprises ont connu de sérieuses difficultés en raison des coûts de transition liés à la taxe. Cependant, le fardeau des coûts de transition s'est alourdi davantage lorsqu'une vérification s'y est ajoutée au cours de la première année d'application de la TPS. Je suis impatient d'obtenir ces données, parce que j'avais espéré que pour la première année, le nombre des vérifications aurait été de zéro. Ce n'est pas que je ne veux pas qu'on fasse des vérifications. Au contraire. N'importe quel régime fiscal exige des vérifications si l'on veut qu'il soit efficacement surveillé, mais...

M. Jelinek: Vous me connaissez. Il va de soi que nous ne vous cacherons rien. Nous serons en mesure de publier les statistiques et les vérifications à la fin de la première année de vérification. On me rappelle—et je pensais que c'était bien le cas—que les vérifications en bonne et due forme n'ont débuté que cinq ou six mois après la mise en oeuvre de la taxe.

Les statistiques en question ne sont pas encore compilées, mais lorsqu'elles seront disponibles, peu après la fin de l'année financière, je ferai en sorte qu'elles soient rendues publiques.

Vous avez parlé des rapports de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante. Je pense que les intéressés...

[*Text*]

Mr. Langdon: Before we shift to that subject, can I just pinpoint the concern again and make sure that we understand each other. What I'm looking to see come to the committee is a record of the number of audits of enterprises with annual revenues of under $500,000 that took place in the first year.

Mr. Jelinek: Done, Mr. Langdon. As soon as that becomes available, which will be in the not-too-distant future, we will make that public and make it available to this committee.

Mr. Langdon: Rather than get into a debate about the CFIB, because I too have problems with some of the things they put out—

Mr. Jelinek: We're on the same wavelength then.

Mr. Langdon: —let me ask you about, in a sense, some of the questions Mrs. Marleau was raising. They point to the need to review continually what is an essential expenditure for Canadians. We decided as a committee that food would be excluded from the GST. The government went along with that. I wonder if the same case is not there for home heating costs. It seems to me that is a particular area in which the cost to Canadian consumers has been immense. There would obviously be some revenue losses to the ministry. Would it be something difficult to put into effect administratively to exempt, let us say, home heating costs, children's clothing, perhaps some other sectors of the economy? We suggested furniture as an area that might be exempted. Would these be things one could do with relative ease administratively?

• 1055

The Chairman: No. It would be a nightmare. It would be worse than food.

Mr. Jelinek: I happen to agree with the chairman. It could not be done with relative ease. It would be very difficult to do, though not impossible.

But more importantly, the whole essence of having a value-added tax is to have a broader base and a lower rate. What was wrong with the federal manufacturers' sales tax, along with 22,000 other exemptions it had, as you know, was that it was geared to manufacturers. It was an unfair, burdensome tax, which every royal commission for 50 years confirmed had to be scrapped. If we start down the slippery slope of exempting products, we are going to be back to what the federal manufacturers' sales tax was. We would have to raise the rate.

I will tell you from my own personal standpoint. . .I suppose when you are a minister, you are, in one sense, speaking on behalf of the government. I want to exempt myself from speaking on behalf of the government when I say this. From my standpoint as the guy who is responsible for overseeing the administration of the GST, and as a former businessman, it would have been far more beneficial for everybody, and simpler, not to have any exemptions. I have

[*Translation*]

M. Langdon: Avant d'aborder cette question, je voudrais réitérer mes préoccupations et m'assurer que nous nous comprenons bien. Je souhaite qu'on fasse parvenir au comité le nombre de vérifications effectuées au cours de la première année d'application de la taxe auprès d'entreprises ayant un chiffre d'affaires annuel de moins de 500,000$.

M. Jelinek: C'est comme si c'était fait, monsieur Langdon. Dès que ces données seront disponibles, soit sous peu, nous les rendrons publiques et nous les ferons parvenir au comité.

M. Langdon: Au lieu d'engager un débat au sujet de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, étant donné que moi aussi je ne suis pas d'accord avec certaines de leurs affirmations. . .

M. Jelinek: Dans ce cas, nous sommes sur la même longueur d'onde.

M. Langdon: . . .permettez-moi de revenir sur certaines questions soulevées par M^me^ Marleau. Elles avaient trait à la nécessité d'examiner périodiquement ce qui constitue une dépense essentielle pour les Canadiens. En tant que comité, nous avons décidé que la TPS ne s'appliquerait pas à la nourriture, et le gouvernement a accepté cela. Je me demande si on ne pourrait pas invoquer les mêmes arguments pour les coûts de chauffage. À mon avis, c'est un secteur où le consommateur canadien doit absorber des coûts considérables. Évidemment, leur exemption se traduirait par des pertes de recettes pour le ministère. Serait-il compliqué, au plan administratif, d'exempter, par exemple, les coûts de chauffage domiciliaire, les vêtements pour enfants, et peut-être aussi d'autres secteurs de l'économie? Nous avions proposé d'exempter les meubles. Serait-il relativement facile, au plan administratif, de faire cela?

Le président: Non. Ce serait un cauchemar. Ce serait pire que la nourriture.

M. Jelinek: Je suis d'accord avec le président. Cela ne pourrait se faire facilement. Ce serait très compliqué, même si ce n'est pas impossible.

Mais il y a une chose plus importante. La raison d'être même d'une taxe à la valeur ajoutée, c'est d'élargir l'assiette fiscale et d'avoir un taux peu élevé. Ce qui clochait avec la taxe fédérale sur les ventes des fabricants, à laquelle se greffaient 22,000 autres exemptions, comme vous le savez, c'est le fait qu'elle visait particulièrement les fabricants. C'était une taxe lourde et injuste, et toutes les commissions royales d'enquête depuis 50 ans ont confirmé qu'elle devait disparaître. Si nous nous engageons sur la pente glissante des produits exemptés, nous allons revenir à une taxe analogue, à la taxe fédérale sur les ventes des fabricants. Nous serions obligés de relever le taux.

Je vais vous confier ma position personnelle. . . À titre de ministre, il vous incombe, je suppose, de parler au nom du gouvernement. Mais je tiens à me démarquer du gouvernement lorsque je dis ceci. À mon point de vue à moi, en tant que personne responsable de l'administration de la TPS et ancien homme d'affaires, il aurait été de loin préférable pour tout le monde, et plus simple, de n'avoir aucune exemption. D'ailleurs, j'ai entendu cela à maintes

[*Texte*]

heard it from people from abroad, from businesses here. Maybe we could have had the rate a little lower and still been able to. . .maybe we could have increased the GST credits.

But that is water under the bridge. I only mention it to let you know where I am coming from. From an administrative standpoint, the more exemptions you have, the greater complexity you bring into the system, the more cost you create for the government, therefore for the taxpayer, and therefore for the consumer. At the end of the day, if you start down the slippery slope of adding exemptions to the list, clearly the rate would have to be increased somewhere down the road.

Mr. Langdon: Or else we would have to find other tax sources.

Mr. Jelinek: Or you have to find another tax source.

It has been shown quite clearly that a value-added tax with no exemptions is probably the most efficient tax system in the world. Ours has exemptions in it.

Mr. Langdon: It is efficient at killing our economy.

Mr. Jelinek: I wish it did not. Nevertheless, there you have it.

That is not to say we are inflexible in making adjustments and improvements to the system, administratively and otherwise. I repeat what I said in the early stages. As you know, there have already been five series of adjustments to the tax, and as a result of continuing consultation with everybody who is interested in it, particularly small business, we are going to continue to move to make the system simpler and fairer wherever and whenever possible.

• 1100

Mr. Friesen (Surrey—White Rock—South Langley): The most consistent universal experience that I have had is constituents coming into my office filling in their own tax forms, or small accounting firms calling the downtown office, seeking advice on a particular aspect of their filing, and somebody talks to them anonymously from the bank of counsellors that you have. Later on they call back for some further advice or for clarification, and they get a different counsellor, who may in fact corroborate, but more likely, and in the cases that come to me because we get all the irritants, will contradict the first advice and so we have conflicting advice from within the department. Possibly the taxpayer has filed on the basis of the advice and now is going to be dinged for it.

What can you do administratively at the threshold for the ordinary taxpayer getting advice from the department? I know there is a need to protect officials at the street level from harassment and excessive liability, from irate taxpayers or tax filers, but at the same time is there not a way to keep them from being totally absolved of responsibility and accountability, so that you can deal with people who either are incompetent, or rude, or just have made an honest error,

[*Traduction*]

reprises à l'étranger, et même de la part de certaines entreprises ici. Le taux aurait peut-être pu être un peu plus bas, tout en nous permettant. . . peut-être aurions-nous pu majorer les crédits associés à la TPS.

Mais le passé est le passé. Si je mentionne cela, c'est uniquement pour que vous sachiez quelle est ma position. Au plan administratif, plus il y a d'exemptions, plus le système devient complexe, plus il en coûte cher au gouvernement, et par conséquent, au consommateur et au contribuable. En bout de ligne, si l'on s'engageait sur la voie dangereuse des exemptions supplémentaires, il est évident que le taux de la taxe devrait être majoré.

M. Langdon: Ou encore, il faudrait trouver d'autres sources de recettes fiscales.

M. Jelinek: Ou encore trouver d'autres sources de recettes fiscales.

Il a été démontré clairement qu'une taxe à la valeur ajoutée sans exemptions est sans doute le système le plus efficace au monde. Or, le nôtre comporte des exemptions.

M. Langdon: C'est très efficace pour tuer notre économie.

M. Jelinek: Je préférerais qu'il n'y en ait pas. Quoi qu'il en soit, elles sont là.

Il ne faut pas en conclure que nous sommes inflexibles et réfractaires à toute amélioration ou ajustement qui pourrait être apporté au système, au plan administratif ou autre. Je répète ce que j'ai dit tout à l'heure. Comme vous le savez, il y a déjà eu cinq séries d'ajustements apportés à la taxe, et, à la suite des consultations qui se poursuivent avec tous les intéressés, et particulièrement les petits entrepreneurs, nous allons continuer de prendre des dispositions pour rendre le système plus simple et plus juste chaque fois que cela sera possible.

M. Friesen (Surrey—White Rock—South Langley): Ce que je vois le plus souvent, ce sont des électeurs qui viennent à mon bureau, qui doivent remplir leur formule de déclaration d'impôt, ou encore de petits bureaux de comptables qui appellent le bureau du centre-ville pour demander des conseils sur un aspect particulier de leur déclaration, un conseiller leur répondant sans toutefois se nommer. Plus tard, lorsqu'ils rappellent pour obtenir d'autres conseils ou des éclaircissements, ils parlent à un autre conseiller qui peut en fait corroborer ce que le premier a dit, mais dans les cas qui sont portés à mon attention, il contredit ce que le premier conseiller a dit, de sorte que votre ministère donne des conseils contradictoires. Le contribuable a peut-être présenté sa déclaration en se fondant sur les conseils qu'il a reçus la première fois et risque ensuite de se le faire reprocher.

Que pouvez-vous faire sur le plan administratif à la limite pour le contribuable ordinaire qui reçoit des conseils du ministère? Je sais qu'il est nécessaire de protéger les fonctionnaires du harcèlement et d'une responsabilité excessive, des contribuables ou des déclarants furieux, mais en même temps, n'est-il pas possible d'empêcher qu'ils soient absous de toute responsabilité, de sorte que vous puissiez faire quelque chose lorsque ces conseillers sont soit

[*Text*]

as the case may be? I am sure you have had this question many times before. Can you give me some comfort on it?

Mr. Jelinek: Mr. Friesen, as you well know, we get some seven million general inquiries, phone calls. I agree with you that, with that number of inquiries, the system is not going to be foolproof or perfect. We have already made substantial improvements to the system, both by way of new technology, bringing in new systems, and trying to bring in greater efficiency, as the Auditor General has pointed out on numerous occasions. But it is not foolproof.

I am going to ask the deputy minister, Pierre Gravelle, to give you his view on this matter. I know that those problems exist, and we are looking at ways and means to alleviate those problems. When you are dealing with that large number of inquiries it is very difficult to be able to match the taxpayer with an official on every call. Maybe there has to be a greater study done on the use of systems and technologies.

I mentioned that we are moving towards EDI, a new technology, and that's why we are able to bring greater efficiency and greater enforcement productivity to the system as a whole. But even with all the services that we have brought forward, it is not perfect. I'll ask Mr. Gravelle to make a statement.

To return very quickly to Mr. Langdon's concern about the audits, I'll read what Mike Burpee had just written me, that the only audit work for GST in 1991-92 was to verify claims for FST inventory. I think Mr. Langdon would agree that those audits have to take place so that the treasury won't get shafted in excessive rebates on federal sales inventory, federal sales tax rebates, and GST credits. Regular audits did not start until April 1, 1992—regular audits, general regular audits. I thought we were trying to postpone them as much as possible. Most of the audits that did take place were to verify claims on federal sales tax and inventory, but general audits—

• 1105

Mr. Langdon: I wonder if you could break the numbers down for me so that I have a sense of those small businesses that were hit with those audits.

Mr. Jelinek: We will do that. I repeat what I said earlier: As soon as we've compiled whatever is necessary to satisfy your question, we will do that and it will happen soon. I'm sorry, Mr. Chairman, I wanted to get that on the record to clarify and complete the answer for Mr. Langdon. I'd like to now ask the deputy minister of taxation to make further comments.

[*Translation*]

incompétents, soit grossiers, ou qu'ils ont tout simplement commis une erreur de bonne foi, selon le cas? Je suis certain qu'on vous a déjà posé souvent la question. Pouvez-vous me rassurer à cet égard?

M. Jelinek: Monsieur Friesen, comme vous le savez bien, nous recevons environ sept millions de demandes de renseignements généraux par téléphone. Je suis d'accord avec vous; avec un si grand nombre de demandes de renseignements, le système ne peut être parfait. Nous avons déjà amélioré le système de façon considérable, en mettant en place de nouveaux mécanismes et en essayant d'augmenter l'efficacité, comme le vérificateur général l'a fait remarquer à de nombreuses occasions. Mais le système n'est pas à l'épreuve de toute erreur.

Je vais demander au sous-ministre, Pierre Gravelle, de vous dire ce qu'il pense de la question. Je sais que ces problèmes existent, et nous cherchons des moyens de les alléger. Lorsque l'on reçoit un si grand nombre de demandes de renseignements, il est très difficile de trouver chaque fois le conseiller à qui le contribuable a parlé la première fois. Il faudrait peut-être faire une étude plus approfondie de l'utilisation des systèmes et des techniques.

J'ai mentionné que nous nous dirigions vers l'échange de données informatisées, une nouvelle technologie, et c'est pourquoi nous pouvons améliorer l'efficacité et la productivité du système en général. Mais même avec tous les services que nous avons mis en place, ce système n'est pas parfait. Je vais demander à M. Gravelle de vous répondre.

Pour revenir très rapidement à la préoccupation de M. Langdon concernant les vérifications, je vais lire ce que Mike Burpee vient tout juste de m'écrire, soit que la seule vérification pour la TPS en 1991-1992 a porté sur les demandes de ristourne de taxe sur les ventes des fabricants pour les produits en stock. Je pense que M. Langdon conviendra avec moi que ces vérifications doivent être faites pour veiller à ce que personne ne fraude le Trésor en réclamant des ristournes excessives pour les taxes fédérales sur les ventes, les inventaires et les crédits pour TPS. Les vérifications régulières n'ont pas commencé avant le 1er avril 1992—les vérifications générales régulières. Je pensais que nous essayions de les retarder le plus possible. La plupart des vérifications qui ont été faites portaient sur les demandes de ristournes pour les taxes de vente fédérales et les inventaires, mais les vérifications générales...

M. Langdon: Pourriez-vous me donner une ventilation des chiffres, pour que j'aie une idée du nombre de petites entreprises qui ont fait l'objet de ces vérifications?

M. Jelinek: Nous ferons cela. Je répète ce que j'ai dit précédemment: aussitôt que nous aurons fait tous les calculs nécessaires pour répondre à votre question, nous vous fournirons ces chiffres, et nous le ferons bientôt. Je suis désolé, monsieur le président, je voulais faire cette précision aux fins du compte rendu afin de clarifier et de compléter la réponse à la question de M. Langdon. J'aimerais maintenant demander au sous-ministre de l'impôt, de faire d'autres observations.

[*Texte*]

Mr. Pierre Gravelle (Deputy Minister, Revenue Canada, Taxation): Mr. Chairman, the bias in the department, as the minister stated earlier, is to be as accessible and user-friendly as possible. In trying to reach that objective we have opened up the district offices even more than before. We have increased our resources for telephone inquiries. We have also opened up the taxation centres.

The taxation centres, originally, as you know—and there are eight of them—were conceived to be data processing centres. They do initiate over 70% of written communications with taxpayers. What we have done to facilitate the interaction with the people of this country, with the citizens, is to enable the taxation employees to communicate by telephone and also to allow telephone communications from the outside, in order to resolve issues and concerns quickly without going through correspondence and time-consuming interaction.

Now, I recognize that, depending on the precision of the question, we may not be in possession of all the facts. So a question may not be fully answered if we don't know all of the situation the taxpayer is facing. In instances where taxpayers are given incomplete or at times erroneous information, we have, as you know, introduced a number of fairness initiatives that allow us to waive penalties or interest or correct situations without any impact on the taxpayer, if it results from incomplete or erroneous information from the department.

From my own experience, Mr. Chairman, I've seen only minimal instances of that. If there are some particular concerns with regard to your own riding and your constituents, I would be pleased to look into that.

May I just add one element in terms of extension of the department and trying to reach out to people. I'm very pleased to report that during this particular filing season, we now have close to 10,000 volunteers as an extension of Revenue Canada, Taxation, trained by us, to reach out to elderly people, people in institutions, people in certain communities who have difficulties filling out their obligatory forms, not only because they have to pay tax, but sometimes also to benefit from credits and entitlements under the law, and this is working extremely well. I think without this network of volunteers, we might not be able to assist as many taxpayers as we do today.

The Chairman: Do you think you could not perhaps institute some kind of identification number so that if people didn't want to have their name—if a taxpayer phoned up the department they could say, you've been talking to G206. If the taxpayer then phones back and he gets G922 he could say, when I was talking to G206 he said that, and maybe then the two people could sort it out between them.

[*Traduction*]

M. Pierre Gravelle (sous-ministre, Revenu Canada, Impôt): Monsieur le président, comme le ministre l'a dit précédemment, notre ministère veut être le plus accessible et le plus convivial possible. Pour essayer d'atteindre cet objectif, nous avons ouvert nos bureaux de district encore plus qu'auparavant. Nous avons augmenté nos ressources pour répondre aux demandes de renseignements par téléphone. Nous avons également ouvert les centres fiscaux.

Comme vous le savez, initialement, les centres fiscaux—et il y en a huit à l'heure actuelle—devaient être des centres de traitement des données. Ils amorcent plus de 70 p. 100 des communications écrites avec les contribuables. Afin de faciliter l'interaction avec les citoyens, nous avons fait en sorte que les employés du fisc puissent communiquer par téléphone, et nous avons également permis qu'ils reçoivent des communications téléphoniques de l'extérieur, afin de résoudre les problèmes et les préoccupations rapidement sans qu'il soit nécessaire de rédiger de la correspondance et de prendre d'autres mesures qui demandent du temps.

Je reconnais que, selon la précision de la question, nous ne sommes peut-être pas en possession de tous les faits. Il est donc possible que nous ne donnions pas de réponse complète à une question si nous ne sommes pas au courant de tous les faits entourant la situation d'un contribuable. Dans les cas où les contribuables reçoivent de l'information incomplète ou parfois erronée, comme vous le savez, nous avons mis en place un certain nombre d'initiatives en matière d'équité qui nous permettent de renoncer à des pénalités ou à des intérêts ou de corriger des situations sans que cela ait des conséquences pour le contribuable.

D'après ma propre expérience, monsieur le président, il n'y a eu que très peu de cas où le ministère a donné des renseignements incomplets ou erronés. Mais si vous avez des préoccupations particulières en ce qui concerne votre circonscription ou vos électeurs, j'examinerai volontiers la situation.

Si vous me le permettez, j'aimerais ajouter un seul élément en ce qui concerne les mesures prises par le ministère pour essayer d'être plus accessible. Je suis très heureux de signaler qu'au cours de la présente saison de déclarations, nous avons près de 10,000 bénévoles qui travaillent pour Revenu Canada Impôt et qui ont été formés par notre ministère pour aider les personnes âgées, les gens qui sont dans des institutions, les gens qui se trouvent dans certaines collectivités et qui ont de la difficulté à remplir leurs formules obligatoires, non seulement parce qu'ils doivent payer de l'impôt, mais parfois également pour qu'ils profitent de crédits auxquels ils ont droit aux termes de la loi, et ce système fonctionne extrêmement bien. Je pense que sans ce réseau de bénévoles, nous ne pourrions peut-être pas aider autant de contribuables que nous en aidons aujourd'hui.

Le président: Ne pourriez-vous pas créer un genre de numéro d'identité pour que le conseiller n'ait pas à donner son nom—si un contribuable téléphone au ministère, il pourrait dire par exemple: vous parlez au numéro G206. Si le contribuable rappelle et que le G922 lui répond, il pourrait dire qu'il a déjà parlé au G206, qui lui a dit telle ou telle chose, et peut-être que ces deux conseillers pourraient s'entendre.

[*Text*]

Mr. Gravelle: This is a good point Mr. Chairman, and I'm glad you raised that. In fact, employees know they should identify themselves, and must identify themselves, when talking to a taxpayer, because we want to personalize that interaction. We don't want the tax administration to be anonymous. In addition, we've introduced one major change in the taxation centres. From now on, all written communication coming out of the taxation centre has to include a name and phone number.

• 1110

Mr. Richardson (Calgary Southeast): That's very useful. It answers some of the questions I was about to ask. I think some people consider your department a necessary evil and ask only that there is fairness and equality in the collection of the taxes we need to pay for all the programs governments invent.

I am curious about these seven million calls you get. Are most of them made around tax time? Do you bring in short-term employees to respond to them?

Mr. Gravelle: Most of these calls are during the filing season, which normally starts in mid or late January and extends well into April. The peak time, of course, for these telephone inquiries is the month of April. This is why, as you may have seen in the print media, we are advertising extended hours of service for telephone inquiries until 9 p.m. If necessary, we may also contemplate extending that into Saturday mornings, depending on the number of calls. We've done that in past years. These calls range from simple questions about GSTC, the non-fundable child tax credit, or disability deductions, to some very, very complex questions. Complex questions, particularly from those who have complex tax situations, are self-employed, have business expenses and so on, are referred to specialists. Normally there's a referral service so more specialized people can get back to these individuals within 24 to 48 hours.

As you may have seen in the guides for this year, we have now listed telephone numbers in each and every district office and taxation centre. There is not only a general inquiries line, but also a special line for the business sector. We have also listed the phone numbers for the directors and managers in the district offices and taxation centres to have better interaction and provide responses quickly and timely to taxpayers.

Mr. Richardson: I perceive a change in the department and even a change in public perception towards this kinder and gentler tax collector. I'm wondering about the dissemination of authority in assessing and collecting tax, particularly personal tax, across the country. Is there some discretion involved here at the local levels by your department, in terms of dealing with individual cases?

[*Translation*]

M. Gravelle: Je suis heureux que vous ayez soulevé cette question, monsieur le président. En fait, les employés savent qu'ils devraient s'identifier, et doivent le faire, lorsqu'ils parlent à un contribuable, car nous voulons personnaliser cette interaction. Nous ne voulons pas que l'administration fiscale soit anonyme. En outre, nous avons introduit un changement majeur dans les centres fiscaux. Dorénavant, toute communication écrite provenant du centre fiscal doit comporter un nom et un numéro de téléphone.

M. Richardson (Calgary-Sud-Est): C'est très utile. Cela répond à certaines des questions que j'allais poser. Je pense que certaines personnes considèrent que votre ministère est un mal nécessaire et demandent seulement qu'il y ait de l'équité et de l'égalité dans le système de perception des taxes que nous devons payer pour tous les programmes que le gouvernement invente.

Ces sept millions d'appels que vous recevez piquent ma curiosité. Recevez-vous la plupart de ces appels pendant la période des déclarations d'impôt sur le revenu? Embauchez-vous des employés temporaires pour répondre à ces appels?

M. Gravelle: Nous recevons la plupart de ces appels pendant la période des déclarations d'impôt, qui commence habituellement vers le milieu ou la fin du mois de janvier pour se terminer à la fin du mois d'avril. Naturellement, la période de pointe est le mois d'avril. C'est pourquoi, comme vous l'avez peut-être constaté dans les journaux, service de renseignements téléphonique est ouvert jusqu'à 21 heures. Au besoin, nous envisagerons peut-être d'offrir le service le samedi matin également, selon le nombre d'appels. Nous l'avons fait par le passé. Ces appels vont d'une simple question au sujet du crédit pour la TPS, du crédit pour enfants non remboursable, ou des déductions pour handicapés, à des questions extrêmement complexes. Les questions complexes, particulièrement celles qui proviennent des travailleurs indépendants, des personnes qui ont des dépenses d'affaires, etc., sont renvoyées à des spécialistes. Normalement, il y a un service qui permet de renvoyer ces appels à des conseillers plus spécialisés, qui peuvent répondre à un appel dans les 24 ou 48 heures.

Comme vous l'avez peut-être constaté dans les guides de cette année, nous avons des numéros de téléphone pour chaque bureau de district et pour chaque centre fiscal. Non seulement il y a un numéro pour les demandes de renseignements générales, mais aussi un numéro spécial pour le secteur des entreprises. Nous avons également donné les numéros de téléphone des directeurs et des gestionnaires des bureaux de district et des centres fiscaux pour avoir une meilleure interaction et donner des réponses rapides et opportunes aux contribuables.

M. Richardson: Je perçois un changement au ministère, et même un changement dans la perception qu'a la population à l'égard de ce percepteur d'impôt plus gentil. Je me demande cependant si le pouvoir n'est pas disséminé pour ce qui est d'évaluer et de percevoir les impôts, particulièrement les impôts sur le revenu des particuliers, dans tout le pays. Votre ministère accorde-t-il un certain pouvoir discrétionnaire au niveau local pour ce qui est des cas individuels?

[*Texte*]

Mr. Gravelle: The Income Tax Act provides very little discretion to the tax administration. We have endeavoured to achieve consistency and equality of treatment in a highly decentralized organization. We have provided guidance, instructions, and continuous training so we don't have different interpretations or applications of the Income Tax Act provisions from one area to another. Fortunately, the minister has pioneered the fairness package, which was enacted last December. Our officers in the region, who are closer to the individual taxpayers and tax filers, have some element of discretion. They may consider, within certain guidelines, waiving penalties or interest, or granting tax credits beyond the three-year limitation period. I'll give you some examples: Situations that involve circumstances totally beyond the control of the taxpayer. There is a clear commitment on our part to be as responsive to individual specific taxpayer needs in those circumstances. But may I simply add that the discretion is not complete.

[*Traduction*]

M. Gravelle: La Loi de l'impôt sur le revenu prévoit très peu de pouvoir discrétionnaire pour ce qui est de l'administration fiscale. Nous nous efforçons d'uniformiser le traitement au sein d'un organisme hautement décentralisé. Nous avons fourni des conseils, des directives et une formation continue afin de ne pas obtenir des interprétations ou des applications différentes des dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu d'une région à l'autre. Heureusement, le ministre a lancé le dossier équité, qui a été promulgué en décembre dernier. Nos agents régionaux, qui sont plus près des contribuables et des déclarants, ont un certain pouvoir discrétionnaire. Selon certaines lignes directrices, ils peuvent renoncer à des pénalités ou à des intérêts ou accorder des crédits d'impôt au-delà de la période maximale de trois ans. Je vais vous donner des exemples: des situations où les circonstances échappent totalement à la volonté du contribuable. Nous nous sommes nettement engagés à être à l'écoute des besoins individuels des contribuables dans ces circonstances. Mais puis-je seulement ajouter que la latitude ou le pouvoir discrétionnaire accordé à cet égard n'est pas complet.

• 1115

Mr. Richardson: I guess that is part of my concern. It seems to be a new point that is being more consistently raised with regard to questions that I as a Member of Parliament get. I do not know whether my colleagues share this notion that more recently with this sense of a local discretion has come a question of consistency. In my case, somebody might get a better break at the Edmonton office than they do at the Calgary office or any other office. Although I would encourage this sort of local discretion and consideration of an individual's circumstance, I have had concern expressed to me by constituents that there is this lack of consistency.

M. Richardson: C'est en partie l'inquiétude que j'ai, oui. C'est un nouvel élément qui semble revenir de plus en plus constamment dans les questions qui me sont posées en tant que député. Je ne sais pas si mes collègues ont aussi la même impression que moi, mais il semble que cette nouvelle latitude qui est accordée sur le plan local pose certaines difficultés pour ce qui est de l'uniformité de son application. Certains semblent mieux s'en sortir au bureau d'Edmonton, par exemple, qu'au bureau de Calgary ou à quelque autre bureau au Canada. Bien que je favorise le fait que l'on accorde une certaine latitude sur le plan local et que l'on tienne compte de la situation particulière de chacun, certaines personnes de ma circonscription m'ont signalé ce manque d'uniformité.

Mr. Jelinek: If I may, Mr. Richardson, there are very clear guidelines, even though we have moved a long way in personalizing the system, in putting a face on taxation that previously was not there, and in changing the attitude. I think you will agree that those are steps in the right direction. The fact of the matter is that consistency remains since there are very clear guidelines. Even within the fairness package there are very clear guidelines to make sure that all employees adhere to those guidelines.

M. Jelinek: Si vous me le permettez, monsieur Richardson, je préciserai qu'il existe quand même des lignes directrices très claires, et ce, même si nous avons beaucoup fait pour rendre le système beaucoup plus personnel, pour donner véritablement un interlocuteur au contribuable, ce qui n'était pas le cas auparavant, et pour changer l'attitude à l'égard du contribuable. Vous conviendrez avec moi que ce sont tous là des pas dans la bonne direction. Ces lignes directrices, qui sont très claires, maintiennent l'uniformité dans le système, en réalité. Même dans le contexte des mesures que nous avons prises pour rendre le système plus équitable, il y a des lignes directrices très claires visant à faire en sorte que tous les employés respectent ces lignes directrices.

There is a fine line between trying to be more personalized. Benno Friesen said there is not enough of it in respect to telephone calls, let us get more personalized. And we have done that. But we consistently kept specific, clear guidelines in place. We have changed some of those guidelines to give the taxpayer a little bit more leeway. That is the fairness package. If you want us to get into that, we will. But certainly there is no concern on our part. And we

Il y a une limite à ce que l'on peut faire pour rendre les services plus personnels. Benno Friesen disait que les discussions téléphoniques avec les fonctionnaires du ministère étaient trop impersonnelles, qu'il fallait les individualiser davantage. Nous l'avons fait. Mais nous avons toujours maintenu en place des lignes directrices claires. Nous les avons modifiées quelque peu pour que le contribuable soit un peu plus à l'aise. Cela faisait partie des mesures visant à

[*Text*]

do not see any difficulty in breaking the consistency that is there as a result of those guidelines.

If you have examples, let me know, because the only way we can improve the system even further, and I have always maintained that, is to hear from people. In fact, last year I made a national plea to hear from taxpayers what their concerns were, and asked them to give us examples of concerns. We heard from taxpayers as a result of that plea, and we have acted by bringing in the fairness package. So do not hesitate to criticize or to give us a concern that your constituents may have experienced. The system has improved tremendously, but it is far from perfect, and we have to continue to work to improve it wherever we can.

Mr. Richardson: If there was a consistent concern expressed to me by constituents, it would be the old chestnut of a simplified form. I appreciate all of the various taxes that are required to be collected through this form and deductions imposed on you by Finance and by provincial governments, particularly now, but I still find a great number of constituents who find it not a simple form. They find it difficult to fill out. Can I ask you what you do about that? What is your current response to that? And where are we going from here?

Mr. Jelinek: First of all, let me agree with you that the Income Tax Act itself is a very complex and bloated act, not because of what has come through from Finance or even from the provincial governments, but what has come from society, from taxpayers themselves.

• 1120

Over the years, over the decades, Canadian society, Canadian taxpayers, have demanded of governments—previous governments, this government—and will probably continue to demand of future governments, that they use the tax system for more than just the collection of income taxes. Let's put it into perspective and accept that is what the Canadian public over the years has continued to demand.

As a result of those demands—

Mr. Richardson: No, specifically talking about the deduction—

Mr. Jelinek: Credits, deductions; social elements are involved in there. Tuition fees, regional development, medical costs, health. . .the tax system is used for far more than the collection of income tax. And I think the Canadian public not only wants it but has demanded it. It is a result of their demands that this has become so complex.

That having been said, we are working on an ongoing basis, on every front, to see where and how we can simplify the situation. One of the biggest moves was when we started making special guides and special returns for individuals who

[*Translation*]

améliorer l'équité du système pour les contribuables. Si vous voulez que nous vous en parlions de façon encore plus détaillée, nous le ferons volontiers. Cela ne nous pose aucune difficulté. Et ces lignes directrices nous permettent d'affirmer que le système est appliqué d'une manière uniforme.

Si vous avez des exemples à fournir, faites-nous-en part, parce que j'ai toujours dit que la seule façon d'améliorer encore davantage le système, c'est d'écouter les observations des contribuables. En fait, l'année dernière, j'ai d'ailleurs demandé aux contribuables du Canada de nous faire part de leurs inquiétudes, et je leur ai demandé des exemples. C'est à la suite de cela que nous avons adopté tout un train de mesures concernant l'équité dans le système. N'hésitez donc pas à formuler des critiques ou à nous faire part de problèmes qu'ont pu éprouver les gens de votre circonscription. Nous avons amélioré le système de façon très importante, mais il est encore loin de la perfection, et nous devrons poursuivre nos efforts pour l'améliorer encore davantage.

M. Richardson: S'il y a quelque chose qui revient sans cesse chez mes électeurs, c'est bien la question d'une formule simplifiée. Je comprends tous les impôts que cette formule doit permettre de percevoir, toutes les déductions qui vous sont imposées par le ministère des Finances et les gouvernements provinciaux, ce qui est particulièrement vrai à l'heure actuelle, mais il y a encore un grand nombre de mes électeurs qui ne la trouvent pas simple. Ils trouvent la formule difficile à remplir. Puis-je vous demander ce que vous faites à cet égard? Qu'avez-vous à nous dire là-dessus? Où allons-nous maintenant?

M. Jelinek: Permettez-moi tout d'abord de dire que je suis tout à fait d'accord avec vous, à savoir que la Loi de l'impôt sur le revenu est un document fort complexe et très dense, et ce, non seulement en raison des nouvelles mesures qui ont été prises par le ministère des Finances, ou même par les provinces, mais en raison aussi de la société et des contribuables mêmes.

Au fil des ans, des décennies, la société canadienne, les contribuables canadiens, ont exigé des gouvernements—autant des gouvernements antérieurs que de l'actuel gouvernement—et continueront probablement d'exiger des gouvernements à venir, qu'ils n'utilisent pas simplement leur régime fiscal pour la perception des impôts. Posons d'abord cela comme prémisse, et reconnaissons qu'il s'agit d'une chose que la population canadienne exige depuis de nombreuses années.

Ces exigences ont engendré. . .

M. Richardson: Non, au sujet des déductions, précisément. . .

M. Jelinek: Oui, les crédits, les déductions; il y a tout un ensemble d'éléments sociaux qui interviennent. . . Les frais de scolarité, le développement régional, les frais médicaux, la santé. . . Le régime fiscal sert à bien plus de choses que la simple perception de l'impôt. Et, je pense que la population canadienne ne l'a pas seulement voulu; elle l'a exigé. Ce sont précisément ces exigences qui ont rendu le système si complexe.

Cela dit, nous travaillons en permanence, sur tous les fronts, pour découvrir où et comment simplifier les choses. Une des plus importantes initiatives à cet égard a été l'introduction des formules et des guides spécialisés à

[*Texte*]

didn't have complicated returns. We have the simple form, the no-calculation returns; simpler tax filing for many, many senior citizens, for example. It is a one-pager, a one-page form, so these people don't have to go through the whole tax form and all that complex situation. We are moving ahead with others in straightforward tax situations.

Those individuals who have complicated tax situations will have more complicated tax returns. In previous years, everyone had to go through the complicated tax returns. Now we are starting to funnel out and are targeting those who need not use the whole tax system. We are working with the simple-language people, with tax practitioners, with a common-sense Canadian's approach to simplify wherever possible.

I repeat, we cannot be expected to do it alone. We want input from the Canadian public, and we want input from this committee, frankly. I would think that should be one of your mandates. I know it is a mandate of yours. Come forward with some suggestions for how we can better simplify the forms and by God, I will be the first one to jump on your bandwagon and support them, if they make sense.

So work is continuing and progress has been made. But I won't sit here and pretend that for those who have complex tax returns the system is simple. It is not. Any way we can simplify it, any recommendations that can be done, we will follow them through, and quickly.

Mr. Richardson: I am interested in electronic filing. I would like to get an assessment of the current extent of electronic filing. What are we doing in this regard? How close is this to becoming universal? Is it, for example, a requirement that somebody has not only a PC in their home, for example, but also a modem? Is this how they do it? How do they do it? Do they plug into a modem and telephone it in? What is the process? Is there a possibility of having community bases where people can go in and file electronically, for example? What is in the groundwork?

Mr. Jelinek: Mr. Richardson, the ultimate goal and objective is to give every Canadian the option to file electronically, either through their home computer or through computers of tax practitioners, or through computers that would be provided by the government through government facilities such as post offices, tax offices, any other government facilities available. So every Canadian, rich, middle-class, or poor, will have the option at the end of the day to file electronically, thereby saving untold millions of dollars for the government, for the business community, and for the individual, and more importantly, saving in paperwork and red tape and errors. No more paper. No more errors. No

[*Traduction*]

l'intention des particuliers dont les déclarations étaient simples. Il y a aujourd'hui la formule simplifiée, les déclarations qui n'exigent aucun calcul; il est aujourd'hui devenu beaucoup plus simple pour de très nombreuses personnes âgées de produire une déclaration de revenu, par exemple. Il existe maintenant une formule d'une seule page, destinée aux personnes âgées, lesquelles n'ont plus besoin de remplir la formule complète de déclaration de revenu qui était beaucoup plus complexe. Nous introduisons aussi d'autres formules qui s'appliquent aux situations fiscales ne présentant aucune difficultés particulières.

Les gens dont la situation fiscale est plus compliquée auront toujours des déclarations de revenu plus complexes à produire. Auparavant, tous les contribuables devaient utiliser la même formule complexe. Aujourd'hui, nous commençons à mieux cibler notre clientèle, à mieux reconnaître ceux qui n'ont pas besoin d'utiliser la formule générale. Nous collaborons avec des gens capables de vulgariser la terminologie des documents, avec des experts de fiscalité, et nous tentons de simplifier le plus possible la fiscalité pour le Canadien moyen.

Je répète que nous ne pourrons jamais y parvenir seuls. Nous avons besoin de la collaboration de la population canadienne, ainsi que de votre comité, pour être franc. Cela devrait faire partie de votre mandat. C'est sûrement l'un de nos objectifs, en tout cas. Faites-nous des suggestions pour simplifier encore davantage les formules; je vous assure que je serai le premier à les appuyer quand cela sera nécessaire.

Le travail se poursuit, et nous progressons dans le bons sens. Toutefois, pour ceux qui doivent utiliser la déclaration de revenu standard, je ne prétendrai pas que le système fiscal est simple. Il ne l'est pas. Quel que soit le moyen susceptible de le simplifier, et quelles que soient les recommandations qui seront formulées, je peux vous assurer que nous y donnerons suite, et rapidement.

M. Richardson: Je m'intéresse particulièrement à la déclaration de revenu par ordinateur. Pourriez-vous me dire où nous en sommes à cet égard? Que fait-on, à l'heure actuelle, dans ce domaine? Cette méthode est-elle sur le point d'être généralisée? Faut-il, par exemple, qu'un contribuable dispose non seulement d'un ordinateur, mais aussi d'un modem? Est-ce ainsi que l'on procède? Comment cela fonctionne-t-il? Le contribuable doit-il utiliser un modem pour communiquer avec Revenu Canada? Peut-on prévoir que les contribuables produiront un jour leur déclaration de revenu par l'intermédiaire d'un ordinateur installé dans leur localité, par exemple? Qu'envisage-t-on?

M. Jelinek: Monsieur Richardson, l'objectif ultime est de donner à chaque Canadien la possibilité de produire sa déclaration de revenu par ordinateur, que ce soit au moyen de son ordinateur personnel, celui d'un expert, ou au moyen d'ordinateurs fournis par le gouvernement, dans des locaux gouvernementaux, par exemple, des bureaux de poste, des services de perception ou tout autre service gouvernemental. Tous les Canadiens, sans distinction, auront donc un jour la possibilité de produire leurs déclarations de revenu par ordinateurs, ce qui fera épargner des millions de dollars au gouvernement, aux gens d'affaires et aux particuliers; sans compter, ce qui est plus important encore, les nombreux

[*Text*]

more erasers. No more corrections. Quicker turnaround time in both processing and refunds. That goes without saying.

• 1125

I already used the term "pie in the sky". This isn't some pie in the sky dream that we hope to achieve in the next century. We're into our third year of actually pilot testing this. We started with 2 practitioners only in Winnipeg a couple of years ago where we had some 2,000 taxpayers participate in electronic filing.

We extended it to your own province of Alberta last year where we had, I think, 40,000 or 50,000 taxpayers participate in it. This year we've extended it to British Columbia and Quebec. As of April 7, some 250,000 taxpayers have already participated in electronic filing through authorized tax practitioners only at this point in time.

Simultaneously, we're having a pilot project this year on a very small and limited basis—there's one in Calgary, your home town, and one in Sherbrooke—where taxpayers can opt—everything is done on a voluntary basis—to file through their home computer. This is the beginning of what is going to come.

Next year, through tax practitioners, the whole country will have an option to participate. We expect a large take-out on that next year. Hopefully, the year following or shortly thereafter, depending on how our limited home computer pilot goes this year, all Canadians will be able to file whichever way they want.

Let me point out that if I sound enthusiastic about this, it's because I am. It's the wave of the future. And it's secure. People say, "What about the security?" It's a hell of a lot more secure than a signature and a paper trail that is left behind now.

It's just something that is going to benefit Canada and Canadians right across the board. I'm proud of the fact that we've been able to accelerate the system to the point where we already have a quarter million tax filers using it and it's not even national yet. It's looking good and it's going to look even better next year.

Mr. Richardson: Thank you, Mr. Chairman. I want to thank the minister and his officials for the answers, for their appearance at the committee today and also for their accessibility throughout the year. It's a great refreshing change for members to get that kind of access and also for the general public in dealing with the department. I want to thank you and your officials for that.

Mr. Jelinek: Thank you.

[*Translation*]

avantages qui en découleront au niveau des formalités, de l'administration ou des erreurs. Plus de papiers; plus d'erreurs; plus de gommes; plus de corrections. Le temps de traitement en sera réduit d'autant, tant pour ce qui est des déclarations elles-mêmes que des remboursements. Cela va sans dire.

Ce n'est pas un rêve en couleur. Il ne s'agit pas d'un objectif que nous espérons atteindre au tournant du siècle. Il y a déjà plus de deux ans que nous faisons des essais. Nous avons commencé avec deux experts fiscaux à Winnipeg seulement, il y a deux ans. Nous avons quelque 2,000 contribuables qui produisent leurs déclarations par ordinateur.

Puis, l'année dernière, nous avons étendu l'expérience à votre province, l'Alberta, où entre 40,000 et 50,000 contribuables ont produit ainsi leurs déclarations de revenu. Et cette année, nous l'avons encore étendu à la Colombie-Britannique et au Québec. Le 7 avril dernier, environ 250,000 contribuables avaient déjà produit leurs déclarations par l'entremise de l'ordinateur d'un expert fiscal autorisé.

Parallèlement, nous avons un projet-pilote, cette année, sur une échelle très réduite et très limitée—nous en avons en réalité un à Calgary, dans votre ville, et un autre à Sherbrooke—qui permettent aux contribuables de choisir—personne n'est obligée de le faire—de produire leurs déclarations de revenu au moyen de leurs propres ordinateurs. C'est le début d'une ère nouvelle, si l'on veut.

L'année prochaine, tous les contribuables canadiens pourront utiliser cette méthode pour leurs déclarations, en ayant recours aux services d'un expert fiscal. Nous nous attendons à ce que de nombreux contribuables le fassent. Nous espérons que l'année suivante, ou un peu après, selon les résultats de notre projet-pilote permettant de produire les déclarations au moyen d'ordinateurs personnels, tous les Canadiens pourront produire leurs déclarations comme ils le voudront.

Permettez-moi d'ajouter que si j'ai l'air enthousiaste, c'est précisément parce que je le suis. C'est la solution de l'avenir. Et la méthode est sécuritaire. Les gens demandent ce qu'il advient de la sécurité dans tout cela. En réalité, cette méthode est beaucoup plus sécuritaire qu'une signature et un simple document, comme à l'heure actuelle.

Cette nouvelle méthode sera profitable pour le Canada et tous les Canadiens. Je me réjouis particulièrement du fait que nous ayons pu accélérer les choses au point qu'il y a déjà un quart de millions de contribuables qui utilisent ce procédé, bien qu'il ne soit pas encore offert à l'échelle nationale. Le progrès est remarquable; il le sera encore davantage l'année prochaine.

M. Richardson: Merci, monsieur le président. Je tiens à remercier le ministre ainsi que les hauts fonctionnaires des réponses qu'ils nous ont données jusqu'à maintenant, de leur comparution devant le comité aujourd'hui, ainsi que de leur disponibilité au cours de l'année. Il est vraiment rafraîchissant pour des députés que des gens soient aussi disponibles; et cela vaut autant pour la population en général dans ses échanges avec le ministère. Je vous en remercie personnellement, ainsi que vos hauts fonctionnaires.

M. Jelinek: Merci

[*Texte*]

The Chairman: Mr. Langdon indicates that he's got a brief question for you.

Mr. Langdon: I won't be quite as fulsome in my praise. We've covered a number of areas. I did want to register with you some of the areas of concern that emerge from my constituents. It's not with the expectation that you might have responses today but hopefully these will be things that you're going to be looking at seriously.

We continue to have a great many complaints from seniors who feel that the quarterly filing system should be optional. Technically, it may be optional but certainly seniors themselves don't perceive it that way. I think it's perhaps important that it be conveyed to seniors that this is optional. They may not understand the system that well sometimes and the changes to the system that are taking place.

I've had to sit down and convince seniors that this is optional. If you've not got enough money, you should not have to be filing four times a year. If you had one exceptional year where that was the case, that doesn't mean you have to do it this year. Is there something that could be put into your tax administration to make that clearer?

I also wanted to register a concern that disabled Canadians have spoken to me about in my constituency. This may not be something that is under the auspices of your ministry—it may be under the Department of Finance—but I suspect there is contact back and forth with respect to this. The definition for disability is, as disabled people see it, far too tight.

• 1130

We have many cases of people who are disabled, who are in the work force. They require extra expenditures of often a considerable amount to keep themselves in the work force and yet do not meet the strict definitions of being disabled for the purposes of the disability—I am not sure whether it is disability tax credit or disability deduction now. Anyhow, that is one that I would hope you could focus on.

Another concern that I have, coming out of much of my previous work in dealing with international companies, is that we do have a considerable possibility in this country of being subject to transfer payment problems on the part of multinational firms. They either underprice their exports or overprice their imports so as to minimize their tax liabilities in this country. I am very concerned, from my conversations with people in the department, that the enforcement mechanism with respect to this transfer payment problem is not very great. If you were to take some of those audit people who are going after small businesses under the GST and send them after multinational transfer payment audits, this might get you much more money and save us a lot of grief from small business people.

[*Traduction*]

Le président: Monsieur Langdon m'indique qu'il a une brève question à vous poser.

M. Langdon: Mon éloge ne sera peut-être pas aussi complet. Nous avons déjà discuté d'un certain nombre de choses. Je tiens à vous informer de certaines inquiétudes dont m'ont fait part quelques-uns de mes électeurs. Je ne vous demande pas de réponse immédiatement, mais je crois qu'il s'agit de questions auxquelles vous accorderez l'attention requise.

Il y a encore un grand nombre de personnes âgées qui pensent que le système d'acompte provisionnel trimestriel devrait être optionnel. Sur le plan technique, il l'est peut-être, mais il ne fait aucun doute que les personnes âgées ne le voient pas ainsi. Il est peut-être important de faire savoir aux personnes âgées qu'elles ont le choix. Elles ne comprennent peut-être pas le système, ni que les modifications qui lui sont apportées.

J'ai dû moi-même m'asseoir avec des personnes âgées pour les convaincre que cette formule est optionnelle. Quand on n'a pas suffisamment d'argent, on ne devrait pas être obligé de verser un acompte provisionnel quatre fois par année. Quand on a eu une année exceptionnelle, cela ne signifie pas qu'il faut encore verser des acomptes provisionnels l'année suivante. Que pourriez-vous faire pour rendre cela encore plus clair?

Il y a aussi une autre inquiétude dont m'ont fait part des Canadiens handicapés de ma circonscription. Cela ne relève peut-être pas de votre ministère—peut-être plutôt du ministère des Finances—mais je suppose que vos deux ministères doivent s'échanger régulièrement des renseignements à cet égard. La définition de ce qui constitue une incapacité est beaucoup trop restrictive, selon les personnes handicapées.

Il y a de nombreux cas de personnes qui sont handicapées, mais qui ont quand même un emploi. Elles doivent souvent dépenser des sommes considérables pour continuer de faire partie de la population active. Toutefois, leur incapacité ne satisfait pas aux définitions strictes que l'on retrouve dans les règlements de l'impôt, qui leur permettrait de réclamer—je ne sais plus s'il s'agit encore aujourd'hui du crédit pour personnes handicapées ou de la déduction pour handicapés. Quoi qu'il en soit, il s'agit d'un problème que je voudrais bien que vous examiniez de près.

Pour avoir travaillé pendant longtemps dans le secteur du commerce international, auprès des sociétés internationales, j'ai une autre inquiétude au sujet des problèmes que nous risquons de rencontrer relativement aux paiements de transfert effectués par des sociétés multinationales. Ces multinationales sous-évaluent leurs exportations ou surévaluent leurs importations de manière à réduire l'impôt à payer dans notre pays. À la suite des conversations que j'ai eues avec des gens du ministère, je crains beaucoup que le mécanisme d'application de ces paiements de transfert ne soit pas très efficace. Si vous preniez certains des vérificateurs qui s'acharnent sur les petites entreprises, à vérifier leurs remises de TPS, et que vous les affectiez à la vérification de ces paiements de transfert de la part des multinationales, cela rapporterait probablement bien davantage et nous épargnerait bien des plaintes de la part des petits entrepreneurs.

[*Text*]

The last point that I wanted to register is the customs people in my constituency tell me that it is possible to administer the provincial sales tax through the existing cross-border programs that exist in their computers without any harmonization with the GST being necessary. They continue to stress this is a major point of contention with the ministry. I want to register that with you too, as something that I hope you will be able to respond to.

Mr. Jelinek: Mr. Langdon, thank you. You have made numerous points and I will try to deal with each one of them, and very quickly, because I think, Mr. Chairman, we all have to move on to other commitments.

First of all, after Mr. Richardson made some comments, you said your praise for me wouldn't be as great as his, or something of that nature. I am not asking for praise from you, but you must agree, and I hope you do, that I have been accessible and open on the floor of the House and elsewhere—

Mr. Langdon: Mr. Jelinek, if all the ministers in this government were as accessible and forthcoming to opposition members as you, frankly, the government would be in a good deal better shape.

Mr. Jelinek: Thank you very much. I am glad you said that, because my sensitivities are very fragile—

Mr. Langdon: I know. You feel nobody likes the tax collector.

Mr. Jelinek: Nobody likes the taxman. It is a hell of a move from fitness and amateur sport to tax collector.

On the seniors and the quarterly payments, you should know that this initiative resulted at the request of seniors. Now, granted, not every senior has the opportunity to have input, nor do they. But we have a seniors advisory committee, which supposedly is in touch with senior organizations across the country, and it was as a result of consultations with that seniors advisory committee and their recommendations that we have moved in this direction, which allows us to calculate for seniors and further simplify the system for them, and I'm going to take your recommendation of somehow conveying to seniors out in the field that there are options here and there are different methods, as you pointed out. I I think we will find a mechanism to communicate that to them better than we have in the past.

• 1135

Mr. Langdon: That would be very helpful.

Mr. Jelinek: Insofar as the disabled are concerned, you will know that we've done a lot of work in trying to improve guides, forms, and certificates to make them clearer, easier, and simpler to understand. We have had in-depth

[*Translation*]

Le dernier élément que je tiens à soulever, c'est que les gens de Douanes et Accises, dans ma circonscription, me disent qu'il est possible de gérer la taxe de vente provinciale au moyen des programmes transfrontaliers existants, des programmes informatiques dont ils disposent actuellement, sans qu'il faille tout harmoniser en fonction de la TPS. Ils insistent particulièrement sur le fait qu'il s'agit d'un différend important avec le ministère. C'est donc un nouveau problème dont je tenais à vous faire part, dans l'espoir que vous réagissiez.

M. Jelinek: Monsieur Langdon, je vous remercie. Vous avez soulevé de nombreux points, et je vais tenter d'aborder chacun d'eux aussi rapidement que possible, parce que je pense, monsieur le président, que nous avons tous d'autres engagements à respecter.

Tout d'abord, après les observations de M. Richardson, vous avez dit que votre éloge à mon égard ne serait pas aussi complet que le sien, ou quelque chose du genre. Je ne vous demande pas de compliments, mais vous devez reconnaître, je l'espère en tout cas, que j'ai toujours été disponible, que ce soit à la Chambre ou ailleurs. . .

M. Langdon: Monsieur Jelinek, si tous les ministres de l'actuel gouvernement étaient aussi disponibles et bien disposés à l'égard des députés de l'opposition que vous l'êtes, je vous dirai franchement que la situation du gouvernement serait bien meilleure.

M. Jelinek: Je vous remercie infiniment. Je suis heureux de vous l'entendre dire, car je suis plutôt sensible.

M. Langdon: Je le sais. Vous avez le sentiment que personne n'aime le percepteur.

M. Jelinek: Personne n'aime le percepteur. Je peux vous assurer que c'est toute une aventure que de passer du sport amateur au fisc.

Au sujet des personnes âgées et des versements trimestriels, je vous dirai que cette initiative a été prise à la demande des personnes âgées elles-mêmes. Je reconnais, évidemment, que toutes les personnes âgées n'ont pas été consultées. Mais, nous avons un comité consultatif des personnes âgées, qui est censé être en liaison avec des associations de personnes âgées de tout le Canada. C'est à la suite de consultations avec ce comité consultatif et de ses recommandations que nous avons adopté cette formule, qui nous a permis de simplifier encore davantage les systèmes pour les personnes âgées. Je vais appliquer la recommandation que vous m'avez faite, c'est-à-dire de mieux faire savoir aux personnes âgées qu'elles ont le choix, et qu'il existe différentes méthodes, comme vous l'avez fait remarquer. Je pense que nous parviendrons à trouver un mécanisme qui nous permettra de mieux communiquer avec elles.

M. Langdon: Cela serait très utile.

M. Jelinek: Pour ce qui est des personnes handicapées, vous saurez que nous avons fait des efforts considérables pour améliorer les guides, les formules et les certificats, pour les rendre plus clairs, plus faciles, et plus simples à comprendre.

[*Texte*]

consultations with doctors and the medical industry and the disabled to make the program more easily understood. As a result, effective for this taxation year the basic activity of daily living is now defined in the Income Tax Act and will simplify the certification process for both the physicians and disabled persons.

On the transfer payments, you say that we should lay off the audits and pull back from audits on small businesses.

Mr. Langdon: Transfer some of your efforts.

Mr. Jelinek: We don't believe that we are excessively overdoing it. We know this, and we will not be overdoing it or harassing anybody, let alone small business. As I clarified for you earlier, full audits for GST didn't start until two weeks ago.

As far as targeting the larger corporations is concerned, a lot has been done there, targeting to try to hit more revenue. I won't bore the committee with it, but I was prepared for Mr. Langdon to talk about corporations paying their fair tax. A lot has been done in tax reform and the closing of loopholes, such as the lowered capital cost allowance, the phased-out depletion deductions, the portion of capital gains that are taxed was increased, tax on capital of banks and trust companies, a restricted use of investment tax credit, and the list goes on—not to mention the large corporations tax and the accelerated collections effort, which are all geared and targeted towards large corporations. On the transfer payment problem of multinationals, yes, we are targeting and we are putting an extra effort in that area, as the deputy minister is confirming.

Finally, on the collection of the provincial sales tax at the border, yes, it's possible, but if we want to make the situation at the border even more complex than it already is, if we want to create a greater problem at the border after we've tried to bring in greater efficiency, then that would be the way to go. But while we're trying to bring greater efficiency to the border on one hand, I don't think the public wants us to complicate the situation for the travelling public on the other.

So, as you may or may not know, we've taken it a step further. Not only have we pulled down from full harmonization, but we've said if you harmonized on goods only—because you can't bring in services through the border—then that would simplify the situation and allow us to collect the tax at the border. Failing that, if the provincial government doesn't go along with that—and I hope that consideration would be towards moving in that direction—we

[*Traduction*]

Nous avons eu des consultations approfondies avec des médecins et le monde médical, ainsi qu'avec des personnes handicapées, pour faire en sorte que le programme soit plus facile à comprendre. Grâce à ces efforts, dès cette année, l'activité de base de la vie quotidienne sera définie dans la Loi de l'impôt et simplifiera le processus des certificats; tant pour les médecins que pour les personnes handicapées.

Au sujet des paiements de transfert, vous dites que nous devrions relâcher un peu les vérifications et réduire le nombre de vérifications que nous effectuons auprès des petites entreprises.

M. Langdon: Réaffecter certains de vos vérificateurs.

M. Jelinek: Nous ne pensons vraiment pas que nous exagérons. Nous le savons, et nous n'allons sûrement pas dépasser la mesure ni harasser qui que ce soit; et encore moins les petites entreprises. Comme je l'ai précisé plus tôt, les vérifications complètes concernant la TPS n'ont débuté qu'il y a deux semaines.

Pour ce qui est des grandes sociétés, nous avons beaucoup fait à cet égard, pour tenter d'aller chercher davantage de recettes fiscales. Je n'ai pas l'intention d'ennuyer les comités avec cela, mais si M. Langdon le souhaite, je suis disposé à parler des efforts que nous déployons pour que les sociétés paient leur juste part d'impôt. Nous avons fait bien des choses au cours de la réforme fiscale. Nous avons, entre autres, éliminé un grand nombre d'échappatoires. Nous avons réduit la déduction pour amortissement; nous avons échelonné la déduction pour épuisement; nous avons augmenté la partie des gains en capital qui sont imposables; le capital des banques et des sociétés de fiducie est maintenant imposable; nous avons posé certaines limites au crédit d'impôt à l'investissement; et la liste continue—tout cela, sans compter l'impôt prélevé des grandes sociétés et les efforts pour accélérer le recouvrement des impôts non payés, qui visent toutes les grandes sociétés. Comme le sous-ministre l'a confirmé, nous accordons une attention particulière aux problèmes des paiements de transfert des multinationales.

Enfin, au sujet de la perception des taxes provinciales à la frontière. Oui, c'est possible; mais si nous voulons rendre la situation à la frontière encore plus complexe qu'elle ne l'est à l'heure actuelle, si nous voulons créer encore davantage de problèmes à la frontière, après tous les efforts que nous avons faits pour améliorer l'efficacité, c'est vraiment le bon moyen de procéder. Mais, tout en essayant d'améliorer l'efficacité à la frontière, je ne pense pas que la population veuille que nous compliquions les choses pour les voyageurs.

Vous ne le savez peut-être pas, mais nous sommes même allés un peu plus loin. Nous avons non seulement abandonné l'idée d'une harmonisation complète; nous avons proposé de n'harmoniser les systèmes que sur les produits—puisque l'on ne peut pas ramener des services de notre côté de la frontière—que cela simplifierait la situation et nous permettrait de percevoir la taxe à la frontière. Si cette proposition ne faisait pas l'affaire du gouvernement

[*Text*]

made the offer last year to the Province of Ontario and other provinces to share information with the province that would allow it to collect the provincial sales tax after the fact. They can determine the threshold; clearly they wouldn't collect a $2 or $3 tax, but they would on larger-ticket items.

When this was first discussed with my counterpart from Queen's Park, I felt that there was a semblance of interest in moving in this direction. In fact, at one point the provincial government announced that it would be moving in that direction. As of today, we are still waiting for a definitive reply. There are options available to the provincial government other than full harmonization, and I would hope that provincial governments would accept some of these options that are open to them.

• 1140

The Chairman: Mr. Minister I would like to offer you a little bit of input, which you invited. I will do this so that it will be on the written record, and you and your officials may want to consider some of these things over time. In fact, you can feel free to respond to any of them now if you wish. These are just some suggestions that you may wish to consider.

You talked about commencing the GST audits. As someone who is, first of all, a chartered accountant, but has been the corporate comptroller of a couple of businesses, I am wondering if you would give consideration to co-ordinating GST and income tax audits.

I understand that there may be different people involved in GST than there are in income tax—

Mr. Jelinek: We are looking at that.

The Chairman: —but it seems to me that if you could arrange that they would both go at the same time, it would make life a lot easier for the business that has to deal with the auditors, because it can be quite disrupting on the staff of the business, especially when they have to deal with external auditors or the company audit as well.

The second comment I would make with regard to the GST is that one of the areas that I still have a concern about is the volunteer sector. We struggled with that in this committee when we were trying to sort it out. The volunteer sector, it seems to me, could use some additional work and we might be able to do some streamlining there.

I am talking about the small ones now, not the Canadian National Institute for the Blind and those kinds of organizations. Very small local sports clubs or whatever have a relatively small level of operation, but perhaps they have a conference or something that bumps them up over the $20,000 limit. It seems to me that calling those conferences exempt would probably be as simple as anything, or find some way to deal with the organization on an ongoing basis that is

[*Translation*]

provincial—et j'espère que ce ne sera pas le cas—l'année dernière, par exemple, nous avons proposé au gouvernement de l'Ontario et à quelques autres provinces d'échanger les renseignements avec la province, ce qui lui permettrait de percevoir la taxe de vente provinciale après coup. Elles peuvent déterminer elles-mêmes la limite; de toute évidence, elles ne percevraient pas deux ou trois dollars de taxe, mais elles le feraient toutefois pour des sommes plus importantes.

La première fois que j'en ai discuté avec mon homologue de Queen's Park, j'ai senti un semblant d'intérêt de sa part. En fait, à un certain moment, le gouvernement provincial a annoncé son intention de procéder ainsi. Aujourd'hui, nous attendons encore une réponse définitive. L'harmonisation complète n'est pas la seule possibilité qui s'offre aux gouvernements provinciaux, et j'espère qu'ils accepteront certains des autres choix dont ils disposent.

Le président: Monsieur le ministre, je voudrais porter quelques points à votre attention, comme vous nous l'avez demandé. Je ne le ferai, en fait, que pour ce que soit consigné au procès-verbal. Vous et vos hauts fonctionnaires pourraient choisir d'y réagir un peu plus tard. Sentez-vous tout à fait libres de le faire aujourd'hui, si vous le désirez. Il y a peut-être quelques suggestions qui pourraient vous intéresser.

Vous nous avez dit que vous veniez de commencer à effectuer quelques vérifications concernant la TPS. En tant que comptable agréé, mais surtout en tant que vérificateur ayant travaillé pour deux entreprises, je me demande s'il n'y aurait pas lieu de coordonner les vérifications concernant et la TPS et l'impôt.

Je comprends que les vérificateurs de la TPS ne sont pas les mêmes qui s'occupent de la vérification de l'impôt. . .

M. Jelinek: Nous sommes justement en train d'examiner cette question.

Le président: . . .mais si les deux vérificateurs pouvaient effectuer leurs vérifications en même temps, il me semble que cela faciliterait beaucoup les choses pour l'entreprise qui doit recevoir les vérificateurs, car cela peut déranger considérablement le personnel de l'entreprise en question, notamment quand il doit en même temps assister des vérificateurs externes ou des vérificateurs de la société même.

Ma deuxième observation porte aussi sur la TPS; elle a plus particulièrement trait au travail bénévole. Nous avons éprouvé beaucoup de difficulté, au sein de notre comité, quand nous avons tenté de démêler tout cela. Le travail bénévole, me semble-t-il demanderait un examen un peu plus approfondi, et nous pourrions peut-être rationnaliser encore un peu les choses.

Je veux parler des petites associations bénévoles; non pas de l'Institut national canadien pour les aveugles et d'institutions de ce genre. Les très petites associations locales de sports, par exemple, dont l'activité est minime, peuvent avoir une conférence, un jour, qui leur fait dépasser la limite de 20,000$. Il me semble qu'exempter tout simplement ces conférence serait probablement la solution la plus simple; ou il faudrait peut-être trouver un moyen de traiter avec la très

[*Texte*]

very small, has a volunteer treasurer, and that may just bump up over the $20,000 limit for one reason or another. Let's see if we couldn't find some way to simplify the system for those kinds of groups.

My second suggestion deals with the underground economy, which was mentioned earlier. I have a couple of suggestions, and I am sure that you have already thought of some of these things.

One of the concerns that has been brought to me is from car dealers about what they call curbers, people selling cars more or less unofficially. It seems to me that would be relatively easy to deal with. First of all, in order to operate, these people have to advertise their products somehow, and they usually do it in the local newspaper.

I would think that you could have someone in my city, Edmonton, for example, scan the newspaper over a period of time. You see the same number appearing, or the same address, or the same phone number appearing often. You can pick those numbers out, and if you have gone through the newspaper for a week or two, you can almost identify some of these people who are selling cars on the side and probably not collecting any GST. Moreover, probably there is an opportunity there for income tax. I think there is a real audit opportunity just by going through local newspapers looking for people who are selling cars on the side.

It doesn't take too many automobile sales to get up over the $20,000 limit.

Renovations and tradesmen were talked about earlier. We talked about home renovations and the underground economy. Again, it would seem to me that if you were to go to such places as the local lumber yards, or the suppliers of the kinds of goods that go into these things, plumbing stores, plumbing wholesalers or retailers, you could look at whom they are selling to, find out where the volumes are relatively large, and then find out whether a particular customer is registered.

I know that there will be tradesmen out there who will be buying these things. They have accounts, and they may or may not be charging GST. You don't always know. I can tell you from experience, when you have a tradesman come in, you don't know whether they pay GST or not, even though it doesn't say on the invoice. You get an invoice for $1,000. Perhaps they have done some renovation work for you. Sometimes these tradesmen are people who have regular jobs so they may not in fact be above the $20,000 limit. They may do the work in the evenings or on weekends. I don't do this too much, but if you hire somebody to do some work like that, they give you a bill, and especially if it is after hours

[*Traduction*]

petite association, sur une base continue, l'association dont le trésorier est un bénévole et à laquelle il peut arriver qu'elle dépasse la limite de 20,000$, pour une raison ou pour une autre. Voyons donc s'il n'y aurait pas moyen de simplifier le système pour les petites associations de ce genre.

Ma deuxième suggestion a trait à l'économie clandestine, à laquelle on a fait allusion plus tôt. J'ai une ou deux propositions à cet égard, et je suis persuadé que vous avez déjà songé à certaines solutions.

L'une des inquiétudes particulières qui ont été signalées a trait aux gens qui vendent des véhicules d'une manière plus ou moins officielle. Il me semble qu'il serait relativement facile de régler ce problème. Tout d'abord, pour pouvoir exploiter leur petit commerce ces gens doivent annoncer leur produit quelque part. Habituellement, ils le font dans le journal local.

Pourquoi ne pourriez-vous pas demander à quelqu'un de parcourir le journal local d'Edmonton, par exemple, pendant un certain temps. Cette personne pourrait constater, par exemple que le même numéro de téléphone, la même adresse, reviennent souvent. On pourrait ainsi relever ces numéros, et après une semaine ou deux de ce petit manège, on pourrait presque à coup sûr identifier certaines de ces personnes qui vendent des véhicules automobilies sans percevoir la TPS, probablement. Qui plus est, on risquerait peut-être de recevoir un peu d'impôt sur le revenu, en même temps. Je pense que parcourir les journaux locaux, à la recherche de gens qui vendent ainsi des véhicules automobiles, offrent des possibilités intéressantes sur le plan de la vérification.

Il n'est pas nécessaire de vendre tellement d'automobiles pour dépasser la limite de 20,000$.

On a discuté aussi plus tôt des rénovations et des métiers de la construction. Nous avons fait le lien entre la rénovation domiciliaire et l'économie clandestine. Si vous alliez faire des inspections dans des endroits où l'on vend du bois, par exemple, ou chez des fournisseurs de matériaux de construction, des plomberies, des grossistes ou des détaillants d'articles de plomberie, par exemple; vous pourriez constater à qui ils vendent leurs produits, qui a acheté des quantités relativement importantes de matériaux, et vérifier si un client a acheté des produits.

Je sais qu'il y a des gens de métier qui achètent des matériaux de ce genre. Ils ont des comptes; et il n'est pas sûr qu'il perçoivent la TPS. On ne le sait pas toujours. Je peux vous dire par expérience, que lorsque l'on engage un ouvrier, on ne sait pas s'il verse de la TPS ou non; et ce, même si ce n'est pas indiqué sur la facture. Sur la facture, c'est écrit 1,000$. Ce peut être pour des travaux de rénovation. Il arrive parfois que ces ouvriers ont un emploi régulier. Ils ne dépassent peut-être pas la limite de 20,000$. Ils exécutent peut-être les travaux en soirée ou pendant les fin de semaine. Je ne le fais pas tellement souvent, personnellement, mais lorsque l'on engage quelqu'un pour

[*Text*]

kind of work, you really don't know whether they would be within the $20,000 or not, so you pay the bill and that is that. I think you could find a lot of those simply by using the audit trail through the wholesale and retail outlets for the products that would go into those kinds of things.

• 1145

The great benefit of that is that not only will you get the GST, you will also get the income tax. The GST will probably be marginal, but you have a big opportunity here to increase your income tax collection. This comes back to the comments that are often made about other countries getting a lot more revenue from the GST. In New Zealand, it wasn't from the GST that the revenue increase came; it was the GST audit trail that allowed them to get the income tax. As the Minister of Finance at the time, Mr. Roger Douglas, said when we met with him there, "there were a whole lot more fishermen out there than we knew about". The trick is that if you can troll with two nets... It was income tax where they got their big revenue gain, not GST. So I think there is a marvellous opportunity here for you to increase your income tax collection and enforcement.

The next point I would comment on is penalties on payroll deductions. I have had businesses come to me, small businesses in particular... I know we put those penalties there to try to keep people paying their payroll deductions and not use them as a source of financing, but sometimes when there are simple errors—often these are unsophisticated businesses—early in the year, and if they happen to make a second one, they could be facing a very large penalty. That gives me concern and I would just like to register it.

Finally, and this is on a possible cost saving measure in your department... This comes from one of your employees, by the way, who made mention of this to me. Because of the need for all of the manuals, both in the excise tax and various other taxes, you have a lot of manuals that have a lot of binders. I am told by this employee that as these become redundant, they are replaced by new ones, and they end up discarding or throwing out all of the old binders. Your employee suggested that there should be some method of recycling these things, if not for cost-saving purposes, then simply for good management and recycling purposes.

Anyway, those are four or five things. You can respond to some of them if you wish, but I just wanted to put them on the record for your consideration.

[*Translation*]

effectuer des travaux de rénovation, cette personne nous remet une facture; et particulièrement si le travail a été effectué après les heures normales, on ne sait vraiment pas si la personne en question excède ou non la limite de 20,000$. Donc, on règle la facture, et tout s'arrête là. Je pense que vous pourriez découvrir bien des choses simplement en effectuant des vérifications auprès des grossistes et des détaillants de matériaux de construction.

L'avantage le plus important d'une telle mesure, ce serait non seulement de recouvrir la TPS, mais aussi de l'impôt. Pour ce qui concerne la TPS, le montant sera probablement peu important, mais pour ce qui est de l'impôt impayé, c'est une autre affaire. Cela revient aux observations que l'on entend souvent au sujet des autres pays qui tirent bien davantage de revenus de leur TPS. En Nouvelle-Zélande, ce n'est pas la TPS en soi qui a tellement fait augmenter les revenus, comme la vérification de l'application de la TPS, qui a permis de récupérer beaucoup d'impôts. Comme le disait le ministre des Finances de l'époque, M. Rogers Douglas, quand il est venu nous rencontrer: «Il y avait beaucoup plus de pêcheurs que nous le pensions». En réalité, si l'on peut pêcher avec deux filets... C'est la vérification de l'impôt sur le revenu qui a été le plus rentable; non pas celle de la TPS. Je pense donc qu'il y a là une occasion merveilleuse d'améliorer le recouvrement de l'impôt, ainsi que l'application de la loi.

Il y a aussi la question des pénalités qui sont imposées en raison du retard à verser les retenues salariales. Il y a des entrepreneurs qui m'ont signalé, notamment, de petits entrepreneurs... Je sais que ces pénalités ont pour but de faire en sorte que les gens versent le produit des retenues qu'ils ont effectuées sur les salaires, et qu'ils ne les utilisent pas comme sources de financement; mais dans les cas d'erreurs simples—car ces petites entreprises sont souvent très peu spécialisées—tôt, au début de l'année, et s'ils commettent une deuxième erreur, ils risquent de se voir imposer une pénalité très importante. Cela m'inquiète particulièrement, et je tenais à vous le dire officiellement.

Enfin, mon autre point concerne une économie que vous pourriez peut-être réaliser au sein de votre ministère... Cette idée vient de l'un de vos employés, soit dit en passant. Compte tenu de tous les manuels qui sont nécessaires, tant du côté de l'accise que pour toutes les autres taxes qui sont perçues, nous avons un grand nombre de manuels qui exigent un grand nombre de classeurs. Cet employé me disait que lorsque ces manuels sont remplacés, on se débarrasse aussi de tous les classeurs. Votre employé me disait qu'il devrait exister une méthode de recycler ces classeurs, si ce n'est pour des raisons d'économies, au moins pour des raisons de bonne gestion et pour l'environnement.

C'était là quatre ou cinq observations que je tenais à vous faire. Vous pouvez réagir à certaines d'entre elles immédiatement, si vous le désirez. Je tenais à ce qu'elles soient consignées au procès-verbal.

[*Texte*]

Mr. Jelinek: Thank you for your excellent input. I won't respond in detail, but I will make quick reference to each of the points you made. I will work in reverse, beginning with the cost-saving efforts. There is a government-wide ongoing initiative in cost-saving efforts, and our department is not exempted from this. Your suggestion of recycling binders and other materials is well taken and we will certainly. . .there are enough officials here to hear the chairman of the committee make that recommendation, and I would suggest that we follow up on it.

On the penalties and payroll deductions, I refer you to an announcement on simplification and improvements that I will be making on April 27. I think you will be happy with the announcement.

Insofar as the underground economy is concerned, you are absolutely right in the statements that you made. By and large, that is what we are doing. There is an audit trail and a paper trail that will bring out—I referred to it earlier—much of the underground economy. And the cross-references with income tax—I said that would be happening and yes, those who are trying to abuse the system are probably going to get caught without being harassed. We have a good audit system in place. It does not use a big stick; instead it uses technology and efficiency and it will go a long way in improving the situation.

We are very proud of our volunteer program, but if there are ways of streamlining or improving it, we are always anxious to hear how we can do that, and we will be looking at it on an ongoing basis.

Finally, on the co-ordination of GST and income tax audits, we are looking at that. In fact, I think we will be moving it partially in an element. . .

• 1150

Is that right, Mike? Could you make a quick reference to what we will be doing on that matter?

But the ultimate goal and objective of step one audits is to harass even less, particularly in the small business sector.

Mr. Burpee: We are looking at, particularly in some of the larger audits, trying to co-ordinate an audit approach. If we cannot do so then at least in cases where one of the departments has done a credibility check, being able to use that check. . . So we gain the advantage of some of the work the other administration has done.

One of the aspects we have to keep in mind—because we have had some discussions on this subject and have worked with Revenue Canada, Taxation, through one of our offices in Toronto in looking at it—is that some firms are saying they use two different sets of people when we come in, one group doing the GST and the other looking at the income tax side. Some have suggested that they would prefer both groups did not come at the same time. So I think we have to leave it—

[*Traduction*]

M. Jelinek: Je vous remercie de votre excellente contribution. Je n'entrerai pas dans les détails, mais je vais quand même discuter brièvement chacun des points que vous avez soulevés. Je vais commencer par le dernier, celui concernant l'économie et le recyclage. Il y a à l'heure actuelle au gouvernement une procédure continue voulant que l'on économise le plus possible dans la Fonction publique. Notre ministère y participe activement. Votre proposition voulant que l'on recycle les classeurs et autres documents est bien reçue; et nous allons sûrement. . . Il y a sûrement suffisamment de hauts fonctionnaires ici présents pour entendre le président du comité formuler sa recommandation; et je suggère que nous y donnions suite.

Pour ce qui est des pénalités et des retenues salariales, je vous renvoie à une déclaration sur la simplification et les améliorations que nous apportons à cet égard; déclaration que je ferai publiquement le 27 avril. Je pense que vous en serez satisfait.

Au sujet de l'économie clandestine, vous avez tout à fait raison. D'une manière générale, je dirais que c'est à peu près ce que nous faisons. Il y a une piste de vérifications, et une piste de documents qui mettra au jour—j'y ai d'ailleurs fait allusion plus tôt—une grande partie de l'activité clandestine. Et le rapprochement avec l'impôt sur le revenu—j'ai dit que nous le ferions, et oui, ceux qui tentent de déjouer le système se feront probablement attraper sans être harcelés. Nous avons un bon système de vérifications en place. Il n'est pas tellement complexe; nous comptons plutôt sur la technologie et l'efficacité pour améliorer de beaucoup la situation.

Nous sommes très fiers de notre programme concernant le bénévolat, mais s'il y a moyen de le rationaliser ou de l'améliorer, nous serions toujours heureux de recevoir des suggestions à cet égard; et nous en tiendrons compte de façon continue.

Enfin, pour ce qui est de la coordination des vérifications de la TPS et de l'impôt sur le revenu, nous examinons la question. En fait, je pense que nous allons en partie. . .

N'est-ce pas, Mike? Pourriez-vous expliquer un peu ce que nous allons faire à cet égard?

Mais, l'objectif ultime que nous poursuivons, pour ce qui est des vérifications de première instance, c'est de réduire encore davantage le harcèlemen; notamment celui qui est perçu chez les petites entreprises.

M. Burpee: Nous cherchons à coordonner les efforts de vérification, notamment en ce qui concerne les vérifications importantes. Si cela se révèle impossible, à tout le moins, quand l'un des ministères aura vérifié la crédibilité. . . Cela nous permettra de bénéficier d'une partie des renseignements dont disposera un autre ministère.

Un autre aspect à ne pas oublier—car nous en avons discuté avec des gens de Revenu Canada, de l'Impôt, par l'entremise de l'un de nos bureaux de Toronto—c'est que certaines sociétés disent utiliser deux services différents lorsque nous nous présentons pour effectuer une vérification, un groupe qui s'occupe de la TPS, et un autre qui s'occupe de l'impôt. Quelques sociétés ont dit qu'elles préféreraient que les deux vérificateurs ne se présentent pas en même temps. Il est donc préférable de nous en tenir. . .

[*Text*]

The Chairman: Larger companies would do so. The small ones have only a limited number of bookkeepers and perhaps one accountant, who does part of the work.

Mr. Burpee: That is where we hope we can make some savings. Also, as I say, by using the work done by each other, we should be able to reduce some time.

The Chairman: Thank you. Mr. Minister, I would like to thank you and your officials for coming here today. We have had quite a full discussion and I think all the members who were interested in doing so had a chance to put their questions to you. Hopefully you can take up a few of the comments or suggestions that were made.

I would also put you on notice that we may want to have you come back, or at least your officials, later this spring on the subject of the new child benefit system.

I am having a personal meeting with officials from the Department of Finance this afternoon to go over some of the issues involved with that subject. There are some issues with regard to the new child benefit system that need to be fleshed-out, flowing from the white paper. There are some questions we will probably be looking at and some of those may involve your department. We would then ask the appropriate officials, if not yourself, to come and talk to us about them.

With that, I would like to simply thank you for your co-operation. It has been a good morning and we have gained some good information.

Mr. Jelinek: Be assured that both my officials and I will continue to co-operate with you and your committee and that we welcome the opportunity to come here.

I personally enjoy coming before your committee very much. It always gives me an opportunity to not only advise your committee as to our progress but to exchange views and ideas as to how to better improve the situation. I know my officials feel the same way, so thank you for having us and we will come back at your call.

The Chairman: Thank you. The meeting is adjourned.

[*Translation*]

Le président: C'est peut-être vrai pour les grandes sociétés; mais les petites entreprises n'ont peut-être qu'une seule personne qui s'occupe de la tenue des registres, et un comptable, qui fait aussi en partie le travail.

M. Burpee: C'est là que nous espérons faire des économies. Comme je le disais, en ayant la possibilité d'utiliser le travail déjà fait par un autre ministère, nous devrions pouvoir réduire le temps nécessaire pour effectuer une vérification.

Le président: Merci. Monsieur le ministre, je vous remercie personnellement, ainsi que vos hauts fonctionnaires, d'être venu témoigner aujourd'hui. Nous avons eu une discussion assez complète; je pense que tous les membres du comité qui avaient des questions à vous poser ont pu le faire. J'espère que certaines des observations ou des propositions qui ont été formulées porteront fruit.

Je profite de l'occasion pour vous dire que nous vous réinviterons probablement, ou peut-être certains de vos hauts fonctionnaires, plus tard, au printemps, pour discuter de la nouvelle formule des allocations familiales.

Je dois justement rencontrer des hauts fonctionnaires du ministère des Finances, cet après-midi, afin de discuter de certains aspects de cette question. Il y a certains aspects, de la nouvelle formule des allocations familiales qu'il faudra encore approfondir, à la suite du Livre blanc. Nous allons probablement examiner certaines de ces questions; il y en aura peut-être quelques-unes qui concerneront votre ministère. Nous demanderons alors aux hauts fonctionnaires compétents, sinon à vous-mêmes, de venir en discuter avec nous.

Cela dit, je vous remercie de votre collaboration. La réunion a été vraiment productive, et nous avons obtenu quelques renseignements fort intéressants.

M. Jelinek: Soyez assurés que nous continuerons de collaborer avec vous ainsi qu'avec votre comité, et que nous sommes toujours heureux d'être invités à venir vous rencontrer. Cela vaut autant pour mes hauts fonctionnaires que pour moi-même.

J'aime énormément venir témoigner devant votre comité. Cela me donne toujours non seulement l'occasion d'informer les membres du comité des progrès que nous avons réalisés, mais aussi la possibilité d'échanger des vues et des idées sur la façon d'améliorer encore davantage la situation. Je sais que mes hauts fonctionnaires partage mon sentiment. Je vous remercie donc de nous avoir reçus, et nous reviendrons quand vous nous inviterez de nouveau.

Le président: Merci. La séance est levée.

APPENDIX "FNCE-4"

Government of Canada / Gouvernement du Canada

BACKGROUND MATERIAL

Presentation by the
Honourable Otto Jelinek,
Minister of National Revenue,
to the
House of Commons Standing Committee
on Finance
April 9th, 1992

Canada

Canada 125

HIGHLIGHTS

REVENUE CANADA TAXATION - SERVICE IMPROVEMENTS

An array of service initiatives at Revenue Canada, Taxation have made it much simpler and faster for our clients to deal with us. For instance:

- **Fairness Package** - reduces compliance-related red tape by providing additional options and greater flexibility to forgive interest and penalties, issue refunds and file objections.

- **Tax returns filed electronically (EFILE)** - saves time and costs, reduces processing time by weeks and puts refunds in the hands of taxfilers faster.

- **Direct Deposit** - available now for all refunds, this summer for GSTC cheques and this fall for ACTC cheques. Puts money in the hands of people faster, reduces paper and processing costs.

- **Improved service and accessibility** - established International Taxation Office to help people whose affairs are international in nature. Opening a new District Office in Peterborough to respond to client needs.

- **Opening Taxation Centres to the public** - clients may now contact their nearest Centre by telephone or fax or may visit the office in person to obtain assistance, pick up forms or guides, make a payment or file a return.

- **Improved income tax returns and guides** - simplified language to provide comprehensive, yet clear and simple to follow, completion and filing instructions.

- **Step-by-Step Video** - provides instructions on how to complete a return. It is available from our offices, most public libraries, cable TV channels and is often a feature of tax preparation sessions given by our staff and volunteers.

- **"No calculation" returns** - simplify tax filing for many seniors and others in straightforward tax situations.

- **Simpler instalment payment system for individuals** - eliminates the need to calculate instalment payments.

- **RRSP Contribution Limit Statement** - advises people of how much they can contribute to an RRSP.

- **Community Volunteer Program** - more than 9000 volunteers assist people with special needs to complete their income tax returns free of charge.

Current Initiatives

- **Prepare and electronically file income tax return from a home computer** - A pilot is under way in Calgary and Sherbrooke district offices where individuals can use a personal computer to file their returns.

- **Electronic transmission of Payroll Information** - a pilot project for electronic transmission and deposit of source deductions. Reduces paper, costs and speeds up processing.

- **"T2 Short" income tax return** - available later in 1992 to simplify tax filing for up to 500,000 companies.

- **Visits to new employers** - to help them set up for withholding and remitting tax, Canada Pension Plan contributions and Unemployment Insurance premiums.

- **System for the Electronic Notification of Debts (SEND)** - an electronic alternative to the paper system through which tax discounters obtain information pertaining to a client's outstanding tax debt. The system has a three hour response time.

- **On-line registration system of authorized agents** - allows field office staff to find out quickly who is authorized to access tax information. The on-line system will improve service, reduce paper transfers and speed up response time.

- **Seasonal Tax Clinics** - In response to the 1992 federal budget, Revenue Canada, Taxation and Canada Employment & Immigration have collaborated to situate 23 Tax Clinics in various Canada Employment Centres across the country. These are in addition the 100 clinics already in operation.

Future Directions

- **Business Service Centres** - In response to the 1992 federal budget, Revenue Canada Taxation is cooperating with other departments to set up "one stop shopping" centres for the business community. These centres will also make better use of federal facilities.

- **Single business registration number** - The 1992 federal budget called for the adoption of a single business registration number to simplify and streamline government dealings with the business community. Revenue Canada, Taxation has assumed a leadership role and is working with other departments to formulate an implementation plan.

For more information: Colette Gentes-Hawn
(613) 957-3522 (Ottawa)

HIGHLIGHTS

REVENUE CANADA (CUSTOMS & EXCISE)

IN ITS ONGOING EFFORTS TO PROVIDE CANADIANS WITH EFFICIENT AND RESPONSIVE SERVICES AND PROGRAMS, REVENUE CANADA - CUSTOMS AND EXCISE HAS LAUNCHED NUMEROUS INITIATIVES. THESE INCLUDE:

- **ELECTRONIC DATA INTERCHANGE (EDI)**

  EDI USES TECHNOLOGY TO EXCHANGE INFORMATION. IT CUTS RED TAPE, DUPLICATION, AND REDUCES PAPERWORK.

- **CUSTOMS AUTOMATED DATA EXCHANGE (CADEX)**

  CADEX IS A SPECIAL CANADIAN COMPUTER "LANGUAGE" THAT USES EDI TO PROCESS COMMERCIAL BORDER TRANSACTIONS, WHILE IMPROVING CUSTOMS ENFORCEMENT CAPABILITIES.

- **THE LINE RELEASE SYSTEM**

  THE *LINE RELEASE SYSTEM* INTEGRATES NEW TECHNOLOGY WITH NEW PROCESSES TO FACILITATE THE RELEASE AND CLEARANCE OF GOODS AT PRIMARY INSPECTION LINES AT THE BORDER.

- **PRIMARY AUTOMATED LOOKOUT SYSTEM (PALS).**

  PALS USES A STATE-OF-THE-ART SYSTEM TO SCREEN TRAVELLERS AND IDENTIFY "HIGH-RISK" INDIVIDUALS (LIKE SMUGGLERS AND TERRORISTS) TRYING TO ENTER CANADA.

- **SIMPLIFIED PROCEDURES**

  NEW, *STREAMLINED PROCEDURES* HAVE BEEN DEVELOPED FOR CUSTOMS INSPECTORS THAT GREATLY SIMPLIFY THE ADMINISTRATIVE SIDE OF ENFORCEMENT ACTIONS. ENFORCEMENT ACTIONS INCREASED BY AN AVERAGE 200% DURING PILOT PROJECTS.

- **MAKING THE SYSTEM FAIRER**

  CUSTOMS AND EXCISE WILL REDUCE TAX AND DUTY EXEMPTIONS ON POSTAL AND COURIER IMPORTS TO *LEVEL THE PLAYING FIELD* FOR CANADIAN BUSINESS.

- **SPECIAL CLEARANCE LANES**

  SPECIAL CLEARANCE LANES HAVE BEEN INTRODUCED AT BORDER ENTRY POINTS TO REDUCE BORDER CONGESTION AND ENCOURAGE TOURISM. THIS INITIATIVE SHOWS THAT BUSINESS AND GOVERNMENT *CAN* WORK TOGETHER TO ADDRESS NEW CHALLENGES.

- **THE INLAND PRE-ARRIVAL REVIEW SYSTEM (INPARS)**

  AN EDI SYSTEM, *INPARS* STREAMLINES THE TRANSPORTATION PROCESS FOR BUSINESS. IT REDUCES THE TIME GOODS SPEND AT CUSTOMS AND SPEEDS THEIR DELIVERY.

- **CUSTOMS 2000**

  CUSTOMS 2000 IS A BLUEPRINT FOR THE FUTURE. IT ESTABLISHES AN AGENDA FOR CHANGE FOR THE DEPARTMENT THAT RESPONDS TO THE CHALLENGES OF THE 90s.

FOR MORE INFORMATION: JEAN PIERRE ROY
(613) 952-1019

I. INTRODUCTION

THIS INFORMATION PACKAGE PROVIDES AN OVERVIEW OF THE RECENT PROGRESS THAT THE DEPARTMENT OF NATIONAL REVENUE HAS MADE IN PROVIDING IMPROVED SERVICES AND PROGRAMS TO CANADIANS.

OVER THE PAST FEW YEARS, THE DEPARTMENT OF NATIONAL REVENUE HAS CLEARLY ESTABLISHED ITSELF AS ONE OF THE MOST PROGRESSIVE GOVERNMENT DEPARTMENTS IN THE COUNTRY: IT IS A LEADER IN BRINGING BETTER SERVICE TO THE INDIVIDUALS AND BUSINESSES IT SERVES.

THE DEPARTMENT OF NATIONAL REVENUE ADMINISTERS A VARIETY OF PROGRAMS THAT TOUCH THE LIVES OF CANADIANS IN MANY SIGNIFICANT WAYS. ITS KEY RESPONSIBILITIES ARE TO PROTECT CANADIAN SOCIETY WITH RESPECT TO THE INTERNATIONAL MOVEMENT OF GOODS AND PEOPLE, TO ADMINISTER TRADE POLICY, AND TO PROTECT AND COLLECT CANADA'S REVENUE. IN THESE AREAS OF RESPONSIBILITY, THE DEPARTMENT'S ACTIONS CAN EITHER ADVANCE OR HINDER CANADA'S NATIONAL AND INTERNATIONAL INTERESTS.

THE HONOURABLE OTTO JELINEK, MINISTER OF NATIONAL REVENUE, CAN PROUDLY AND CONFIDENTLY SAY THAT UNDER HIS DIRECTION, THE DEPARTMENT HAS IMPLEMENTED CHANGES THAT HAVE ADVANCED CANADA'S INTERESTS.

THIS HAS BEEN ACCOMPLISHED BY INTRODUCING MEASURES THAT HAVE EFFECTIVELY RESPONDED TO THE CHANGING WORLD IN WHICH WE LIVE. THE DEPARTMENT HAS USED NEW TOOLS AND NEW WAYS TO ADAPT TO CHANGE AND MAKE THE SYSTEMS THAT IT ADMINISTERS MORE RESPONSIVE TO THE NEEDS OF CANADIANS, SIMPLER, MORE EFFICIENT AND MORE EFFECTIVE IN ACHIEVING THE DEPARTMENT'S MANDATE. IN THE PROCESS, THE DEPARTMENT HAS MADE, AND WILL CONTINUE TO MAKE, SIGNIFICANT IMPROVEMENTS IN THE QUALITY OF SERVICE THAT IT PROVIDES CANADIANS, THE QUALITY OF PROTECTION IT PROVIDES TO CANADIAN SOCIETY, AND THE COMPETITIVE POSITION OF CANADIAN BUSINESS.

IN THE PAGES THAT FOLLOW, SOME OF THE DEPARTMENT'S RECENT ACHIEVEMENTS ARE HIGHLIGHTED. IN PARTICULAR, THIS INFORMATION PACKAGE WILL PRESENT SOME OF THE MEASURES THAT THE DEPARTMENT OF NATIONAL REVENUE HAS TAKEN TO:

* MAKE COMPLIANCE WITH THE TAX SYSTEM EASIER FOR CANADIANS;

* MAKE THE SYSTEMS IT ADMINISTERS MORE EFFICIENT AND RESPONSIVE TO THE NEEDS OF CANADIANS; AND,

* MAKE THESE SYSTEMS FAIRER.

II. MAKING COMPLIANCE EASIER

ONE OF THE KEY RESPONSIBILITIES OF THE DEPARTMENT OF NATIONAL REVENUE IS TO COLLECT REVENUES OWED TO THE CANADIAN GOVERNMENT ON THE BASIS OF PERSONAL AND CORPORATE INCOME TAXES, THE GST AND A VARIETY OF OTHER DUTIES AND TAXES. THE DEPARTMENT IS NOT, HOWEVER, ONLY A TAX-COLLECTING ORGANIZATION. IT ALSO PROVIDES SOCIAL BENEFITS TO PEOPLE THROUGH TAX CREDITS AND DEDUCTIONS WHICH RESULT IN PEOPLE GETTING REFUNDS.

THE DEPARTMENT OF NATIONAL REVENUE BELIEVES THAT THE MAJORITY OF CANADIANS VOLUNTARILY COMPLY WITH THE LAW AND PAY THE TAXES THAT THEY OWE. THE EASIER THE SYSTEM CAN BE MADE, THE HIGHER THE RATE OF COMPLIANCE BY CANADIANS WILL BE.

IN THEIR EFFORTS TO COMPLY, HOWEVER, INDIVIDUALS AND BUSINESSES MUST DEAL WITH "THE SYSTEM". IN THIS CONTEXT, THE DEPARTMENT HAS OFTEN HEARD PEOPLE COMPLAIN ABOUT BUREAUCRATIC RED TAPE, GOVERNMENT REGULATIONS AND THE BURDEN OF COMPLIANCE.

WHILE SOME MIGHT ACCEPT THESE PROBLEMS AS A FACT OF LIFE, THE DEPARTMENT OF NATIONAL REVENUE DOES NOT. IT RECOGNIZES THAT THE SYSTEM SHOULD BE AS RESPONSIVE AS POSSIBLE TO THE NEEDS AND INTERESTS OF ITS CLIENTS. IN LIGHT OF THIS, IT IS ALWAYS SEARCHING FOR WAYS TO MAKE THE SYSTEM EASIER TO WORK WITH.

OVER THE PAST FEW YEARS, THE DEPARTMENT HAS HAD A GREAT DEAL OF SUCCESS IN THIS AREA. BY USING NEW TECHNOLOGY, BY DEVELOPING NEW SYSTEMS AND PROCEDURES FOR OUR OPERATIONS, AND BY ENSURING CANADIANS ARE INFORMED AND SUPPORTED BY DEDICATED PUBLIC SERVANTS, MAJOR STRIDES HAVE BEEN MADE IN MAKING COMPLIANCE AND WORKING WITH THE DEPARTMENT EASIER FOR ALL CANADIANS.

USING NEW TECHNOLOGY

BOTH THE MINISTER AND THE DEPARTMENT FULLY SUPPORT USING NEW TECHNOLOGY TO IMPROVE THE QUALITY AND EFFECTIVENESS OF THE SERVICES THAT THE DEPARTMENT OFFERS.

ONE OF THE KEY WAYS TECHNOLOGY IS BEING USED AT REVENUE CANADA IS THROUGH THE DEVELOPMENT OF NEW SYSTEMS THAT USE ELECTRONIC DATA INTERCHANGE, OTHERWISE KNOWN AS EDI. EDI CUTS RED TAPE, REDUCES PAPERWORK, AND CUTS DUPLICATION. IN SHORT, IT IMPROVES OVERALL EFFICIENCY BY ALLOWING THE DEPARTMENT TO MAKE BETTER USE OF ITS TIME AND RESOURCES, AND PROVIDE FASTER AND MORE RESPONSIVE SERVICE TO CANADIANS.

EDI ALSO TRANSLATES INTO SAVINGS. TAXATION, AND CUSTOMS AND EXCISE TOGETHER HANDLE AND STORE SEVERAL HUNDRED MILLION PIECES OF INFORMATION EACH YEAR. AT CUSTOMS AND EXCISE, IT IS ESTIMATED THAT BY THE YEAR 2000, 80 % OF ITS CLIENTS WILL BE USING EDI AND THAT EDI WILL SAVE 100 MILLION PIECES OF PAPER. CUSTOMS AND EXCISE ALSO BELIEVES THAT THE USE OF EDI WILL PRODUCE AN ESTIMATED $ 5 BILLION IN SAVINGS FOR THE MANUFACTURING AND SUPPLIER INDUSTRY (DUE TO DECREASED PAPER AND TRANSPORTATION COSTS). EDI WILL THEREFORE IMPROVE THE COMPETITIVE POSITION OF CANADIAN BUSINESS.

EDI ALSO REPRESENTS A KEY ELEMENT OF CUSTOMS AND EXCISE'S **CUSTOMS 2000** INITIATIVE. THIS INITIATIVE REPRESENTS THE DEPARTMENT'S "BLUEPRINT FOR THE FUTURE".

CUSTOMS 2000 WAS DEVELOPED IN RESPONSE TO A CHANGING ENVIRONMENT. AS THE WORLD AND CANADA HAS CHANGED, THE DEPARTMENT HAS FOUND ITSELF FACED WITH GROWING DEMANDS FOR SERVICE, INCREASING RESTRAINTS AND HUGE TECHNOLOGICAL OPPORTUNITIES TO IMPROVE THE WAY THE ORGANIZATION OPERATES.

CUSTOMS 2000 AND INITIATIVES LIKE EDI FORM THE FOUNDATION OF THE DEPARTMENT'S STRATEGIC PLAN TO MEET THE CHALLENGES OF THE DECADE.

THE NUMBER OF EDI INITIATIVES THAT HAVE BEEN LAUNCHED BY THE DEPARTMENT IS QUITE EXTENSIVE AND ALL OF THEM ARE NOT DISCUSSED BELOW. THERE ARE, HOWEVER, A FEW THAT MERIT SPECIAL ATTENTION.

AT NATIONAL REVENUE (TAXATION), THE DEPARTMENT HAS INTRODUCED AN ELECTRONIC FILING SYSTEM CALLED **EFILE.** USING THIS SYSTEM, CANADIANS CAN FILE THEIR RETURNS USING ELECTRONIC TECHNOLOGY. LAST YEAR, EFILE WAS MADE AVAILABLE TO ALL PEOPLE IN THE PRAIRIE PROVINCES AND THE TERRITORIES: SOME 56,000 PEOPLE ACCESSED THIS NEW SYSTEM - AN IMPRESSIVE RESPONSE FOR THE FIRST YEAR.

THERE A NUMEROUS ADVANTAGES OF THE EFILE SYSTEM. IN ADDITION TO THE GENERAL BENEFITS OF EDI THAT WERE OUTLINED ABOVE, THE EFILE SYSTEM IS PARTICULARLY NOTEWORTHY FOR ITS TIME SAVINGS: AN EFILE RETURN IS PROCESSED ABOUT THREE WEEKS FASTER ON AVERAGE THAN A RETURN FILED IN THE NORMAL WAY.

THE EFILE SYSTEM ALSO AIDS THE GOVERNMENT'S EFFORTS TO PROTECT OUR ENVIRONMENT. GIVEN THE PAPER THAT EFILE SAVES AND THE COSTS OF PAPER PRODUCTION FOR THE ENVIRONMENT, THE SAVINGS OF EFILE CANNOT NOT BE UNDERSTATED. IF 25 % OF CANADIANS WERE TO USE THE EFILE SYSTEM TO COMPLETE THEIR TAX RETURNS, TAXATION ESTIMATES THAT THE ANNUAL ENVIRONMENTAL SAVINGS WOULD BE:

* ALMOST 10,000 TREES;

* 2.1 MILLION KILOWATTS OF ENERGY;

* 160 MILLION LITRES OF WATER;

* 70,000 KILOGRAMS OF POLLUTION (THAT WOULD NOT BE RELEASED INTO THE ENVIRONMENT).

THESE ARE ANNUAL SAVINGS!

GIVEN ITS PROVEN BENEFITS, EFILE HAS ALREADY BEEN EXPANDED TO QUEBEC, BRITISH COLUMBIA AND THE YUKON. THE EFILE SYSTEM WILL BE AVAILABLE NATIONALLY BY 1993.

AT PRESENT, EFILE MUST BE DONE THROUGH AUTHORIZED TRANSMITTERS (FOR EXAMPLE, AN AUTHORIZED ACCOUNTANT WITH THE PROPER EQUIPMENT). THE DEPARTMENT NOW HAS TWO PILOT PROJECTS IN CALGARY AND SHERBROOKE WHICH ALLOW INDIVIDUALS TO EFILE DIRECTLY FROM ITS DISTRICT OFFICES. THE DEPARTMENT HOPES TO BE ABLE TO OFFER THIS ADDITIONAL EFILE ACCESS TO ALL CANADIANS WITHIN TWO YEARS.

AT CUSTOMS AND EXCISE, THE DEPARTMENT HAS HAD GREAT SUCCESS WITH THE CUSTOMS AUTOMATED DATA EXCHANGE, BETTER KNOWN AS CADEX. USING THIS SPECIALIZED CANADIAN SYSTEM, THE DEPARTMENT'S CLIENTS CAN ELECTRONICALLY COMMUNICATE WITH CUSTOMS OFFICIALS TO PROCESS THEIR COMMERCIAL ENTRIES AND ACCOUNTING DOCUMENTS PRIOR TO THEIR ARRIVAL AT BORDER ENTRY POINTS. THIS ALLOWS CUSTOMS INSPECTORS MORE TIME TO REVIEW DOCUMENTATION AND PROCESS THE COMMERCIAL SHIPMENT.

IN BRIEF, CADEX GREATLY FACILITATES ACCOUNTING AND CLEARANCE PROCEDURES, AS WELL AS THE IDENTIFICATION OF HIGH RISK SHIPMENTS. IN LIGHT OF THIS, IT IS NO SURPRISE THAT CADEX HAS PROVEN QUITE POPULAR. IN THE PAST YEAR:

* THE NUMBER OF PARTICIPANTS USING CADEX HAS INCREASED TO 140, FROM 80;

* CADEX HAS BEEN ENHANCED TO ALLOW THE TRANSMISSION OF LOW VALUE SHIPMENT INFORMATION BY ALL MAJOR EXPRESS COURIER COMPANIES.

THROUGH EDI, THE DEPARTMENT HAS ALSO INTEGRATED CADEX WITH AN ELECTRONIC FUNDS TRANSFER PROJECT WHICH ALLOWS CADEX PARTICIPANTS TO PAY THEIR DUTIES AND TAXES ELECTRONICALLY.

CADEX IS CLEARLY A KEY SUCCESS. AS THE AUDITOR GENERAL NOTED IN HIS 1991 REPORT, **"IN THE VIEW OF MOST OF THE USERS WE INTERVIEWED, THE CADEX INITIATIVE HAS BEEN VALUABLE TO THEIR BUSINESS" (p. 360).**

IN OTHER EDI INITIATIVES, CUSTOMS AND EXCISE HAS ALREADY EXTENDED EDI SYSTEMS FOR MARINE AND RAIL CARGO ENTERING CANADA. SIMILAR EDI SYSTEMS WILL BE AVAILABLE FOR AIR AND HIGHWAY CARRIERS BY EARLY NEXT YEAR. THE ADVANTAGES OF THESE SYSTEMS CANNOT BE

OVERSTATED. BY RECEIVING CARGO INFORMATION THROUGH EDI, CUSTOMS CAN PROCESS THE VAST MAJORITY OF SHIPMENTS IMMEDIATELY UPON THEIR ARRIVAL AND PROVIDE FASTER, MORE EFFICIENT SERVICE.

THE TAXATION DEPARTMENT, IN TURN, HAS LAUNCHED A PILOT PROJECT FOR EMPLOYERS THAT ENABLES THEM TO TRANSMIT THEIR PAYROLL DEDUCTION INFORMATION TO THE DEPARTMENT AND MAKE THEIR PAYROLL DEDUCTION DEPOSITS THROUGH AN EDI SYSTEM.

IN SHORT, EDI SYSTEMS MAKE IT EASIER TO DO "BUSINESS" WITH NATIONAL REVENUE.

BY EXTENSION, EDI IMPROVES THE COMPETITIVENESS OF CANADIAN FIRMS, PARTICULARLY THOSE THAT MANAGE THEIR BUSINESSES ON THE BASIS OF "JUST-IN-TIME" INVENTORY.

USING NEW PROCEDURES

WHILE THE USE OF TECHNOLOGY REPRESENTS AN INTEGRAL PART OF THE DEPARTMENT'S EFFORTS TO MAKE ITS SYSTEMS AND PROGRAMS EASIER TO WORK WITH FOR CANADIANS, IT IS NOT THE ONLY COMPONENT IN THESE EFFORTS. THE DEPARTMENT OF NATIONAL REVENUE HAS ALSO INTRODUCED NEW PROCEDURES AND PROGRAMS TO MAKE THINGS LIKE PAYING TAXES AND COMPLYING WITH GOVERNMENT REGULATIONS LESS DEMANDING AND COMPLICATED.

TAXATION, FOR EXAMPLE, HAS DEVELOPED **NEW TAX RETURNS.** IN 1990, TWO NEW INCOME TAX RETURNS WERE INTRODUCED:

* THE **T1 65 PLUS** WAS DESIGNED FOR SENIOR CITIZENS WITH STRAIGHTFORWARD TAX SITUATIONS. THIS TWO-PAGE, LARGE PRINT RETURN DOES NOT REQUIRE TAXFILERS TO DO ANY CALCULATIONS.

* THE **T1 SHORT** WAS DESIGNED FOR CANADIANS UNDER THE AGE OF 65. LIKE THE 65 PLUS, TAX FILERS DO NOT HAVE TO MAKE ANY CALCULATIONS ON THIS RETURN.

FOLLOWING ON THE HEELS OF THESE EFFORTS, TAXATION WILL INTRODUCE A NEW **T2 SHORT** TAX RETURN FOR SMALL CORPORATIONS IN THE SUMMER OF 1992. THIS NEW FORM COULD REDUCE THE COMPLEX AND TIME-CONSUMING TASK OF COMPLETING THE EXISTING SIX PAGE RETURN FOR SOME 500,000 CORPORATIONS, INCLUDING MANY SMALL BUSINESSES.

THESE INITIATIVES ARE CLEAR DEMONSTRATIONS OF TAXATION'S ONGOING COMMITMENT TO MAKE THE JOB OF FILING A TAX RETURN SIMPLER AND LESS TIME CONSUMING FOR CANADIANS.

TAXATION HAS ALSO INTRODUCED A NEW QUARTERLY INSTALMENTS PAYMENT SYSTEM. SOME TYPES OF INCOMES, LIKE SELF-EMPLOYMENT AND BOND INTEREST INCOME, DO NOT HAVE INCOME TAX DEDUCTED AT THEIR SOURCE. PEOPLE WHO RECEIVE NON-TAXED INCOME IN THESE WAYS ARE REQUIRED TO MAKE QUARTERLY PAYMENTS. TAXATION'S CLIENTS TOLD THE DEPARTMENT THAT THE TASK OF CALCULATING HOW MUCH TO PAY EACH QUARTER WAS DIFFICULT AND CONFUSING. IN RESPONSE TO CLIENT REQUESTS FOR A SIMPLER, MORE FLEXIBLE SYSTEM, HOWEVER, THE DEPARTMENT HAS RECENTLY CHANGED ITS PROCEDURES AND NOW SENDS THESE PEOPLE ADVANCE NOTICES WHICH DETAIL EXACTLY HOW MUCH THEY HAVE TO PAY. IF THEY PAY THIS AMOUNT IN TIME, NO PENALTIES OR INTEREST WILL BE CHARGED.

TAXATION HAS ALSO UPGRADED ITS EFFORTS TO HELP CANADIANS DETERMINE THEIR ALLOWABLE RRSP CONTRIBUTIONS. EACH YEAR, THE DEPARTMENT WILL NOTIFY INDIVIDUALS OF HOW MUCH THEY CAN CONTRIBUTE TO AN RRSP. IN ADDITION, "RRSP CONTRIBUTION" INFORMATION HAS BEEN ADDED TO THE TAXATION'S AUTOMATED TAX INFORMATION PHONE SERVICE CALLED (T.I.P.S.).

TIPS IS A COMPUTERIZED VOICE-RESPONSE SERVICE THAT CAN PROVIDE TAX PAYERS WITH INFORMATION ON SELECTED TAX TOPICS.

INITIATIVES LIKE THE NEW QUARTERLY INSTALMENTS PAYMENT SYSTEM AND THE INTEGRATION OF RRSP INFORMATION WITH T.I.P.S. ARE KEY EXAMPLES OF HOW THE DEPARTMENT HAS RESPONDED TO THE NEEDS OF THE PEOPLE ITS SERVES AND MADE THE SYSTEM EASIER TO WORK WITH TO THE BENEFIT OF ALL.

CUSTOMS AND EXCISE HAS ALSO MADE PROGRESS. ONE OF THE KEY AREAS THAT HAVE BEEN FOCUSED ON IS MAKING COMPLIANCE WITH THE GST AS EASY AS POSSIBLE FOR SMALL BUSINESS. THE SIMPLER THE GST CAN BE MADE FOR THE BUSINESS COMMUNITY, THE BETTER THE SYSTEM WILL WORK AND THE MORE COMPETITIVE CANADIAN BUSINESS WILL BECOME.

IN ITS EFFORTS TO SIMPLIFY THE GST FOR SMALL BUSINESS, THE DEPARTMENT HAS:

* DEVELOPED GUIDES GEARED TO THE SPECIFIC NEEDS OF SMALL BUSINESS GROUPS SUCH AS TAXI DRIVERS, FISHERMEN AND FARMERS;

* DESIGNED SEMINARS AND COURSES SPECIFICALLY FOR THE SMALL BUSINESSPERSON;

* PROVIDED SMALL BUSINESS FLEXIBLE PROCEDURES WITH RESPECT TO HOW OFTEN THEY CHOOSE TO FILE THEIR RETURNS;

* PROVIDED THREE STREAMLINED ACCOUNTING METHODS FOR A VARIETY OF BUSINESS SECTORS — I SHOULD NOTE THAT SMALL BUSINESSES HAVE NOT YET TAKEN FULL ADVANTAGE OF THE OPPORTUNITY TO USE QUICK METHOD ACCOUNTING.

IN ADDITION TO THESE MEASURES, THE DEPARTMENT IS CONTINUING ITS SEARCH FOR WAYS TO MAKE THE SYSTEM EVEN SIMPLER. IF THE DEPARTMENT'S RECORD IS ANY INDICATION, THESE EFFORTS WILL BE SUCCESSFUL.

COMPLEMENTING THE EFFORTS THAT HAVE ALREADY OUTLINED, OFFICIALS AT NATIONAL REVENUE HAVE ALSO STRIVED TO PROVIDE CANADIANS WITH THE SUPPORT THEY REQUIRE TO COMPLY WITH THE SYSTEM. THE DEPARTMENT HAS INCREASED SUPPORT TO CANADIANS IN TWO KEY WAYS:

* IT HAS INCREASED ACCESSIBILITY; AND,
* IT HAS INCREASED EFFORTS TO PROVIDE TARGETED ASSISTANCE AS REQUIRED.

AT TAXATION, THE ACCESSIBILITY OF THE DEPARTMENT TO CANADIANS HAS BEEN INCREASED IN SEVERAL WAYS. IN 1990, FOR EXAMPLE, THE INTERNATIONAL TAXATION OFFICE (ITO) WAS ESTABLISHED TO HELP TAXPAYERS WHOSE AFFAIRS ARE INTERNATIONAL IN NATURE. IN 1991, ITO RECEIVED OVER 120,000 TELEPHONE INQUIRIES AND PROCESSED OVER 410,000 RETURNS.

TAXATION IS ALSO INCREASING THE NUMBER OF DISTRICT OFFICES TO BETTER SERVE CANADIANS. AT PRESENT, THERE ARE THIRTY SEVEN DISTRICT OFFICES ACROSS CANADA, AND A NEW ONE IS SCHEDULED TO OPEN IN PETERBOROUGH THIS SPRING.

TAXATION IS ALSO REORGANIZING ITS TAXATION CENTRES TO MAKE THEM MORE SERVICE ORIENTED AND MORE ACCESSIBLE TO THE PUBLIC. IT HAS SET UP OVER 120 TAX CLINICS IN SMALLER COMMUNITIES AND URBAN CENTRES TO BRING ITS SERVICES TO ITS CLIENTS. FOR THE FIRST TIME, OVER 20 OF THESE CLINICS ARE LOCATED IN EASILY ACCESSIBLE CANADA EMPLOYMENT CENTRES. THIS INITIATIVE IMPROVES BOTH THE QUALITY AND THE EFFICIENCY OF THE SERVICES THAT TAXATION PROVIDES.

IT SHOULD ALSO BE NOTED THAT THIS INITIATIVE WAS LAUNCHED IN RESPONSE TO THE 1992 BUDGET, WHICH CALLED FOR "INTER-DEPARTMENTAL COOPERATION" IN THE PROVISION OF "COMMON POINTS OF SERVICE DELIVERY" (REFER TO THE BUDGET UNDER THE "CO-LOCATION OF SERVICES IN URBAN CENTRES AND 'SINGLE WINDOW SERVICES' IN SMALLER CENTRES").

TAXATION HAS ALSO PROVIDED CANADIANS WITH A VIDEO CALLED "STEPPING THROUGH YOUR TAX RETURN" AND HAS AN ESTABLISHED PROBLEM RESOLUTION PROGRAM THAT HELPS CANADIANS DO THEIR TAXES. ITS VOLUNTEER PROGRAM, WHICH HAS CLOSE TO 10,000 VOLUNTEERS, IS EXPECTED TO HELP OVER 200,000 PEOPLE WITH THEIR TAXES THIS YEAR.

IN SUMMARY, NATIONAL REVENUE HAS ACTIVELY SOUGHT TO IMPROVE ITS SYSTEMS AND PROGRAMS TO THE BENEFIT OF ALL CANADIANS. BY INNOVATIVELY USING TECHNOLOGY, DEVELOPING NEW WAYS TO CONDUCT OPERATIONS, AND BY PROVIDING CANADIANS WITH QUALITY SERVICE, THE DEPARTMENT HAS MADE MAJOR STRIDES IN MAKING THE SYSTEM EASIER TO WORK WITH.

III. IMPROVING EFFICIENCY & RESPONSIVENESS

THE FOLLOWING SECTION REVIEWS SOME OF THE DEPARTMENT'S ACCOMPLISHMENTS IN MAKING THE PROGRAMS IT DELIVERS MORE EFFICIENT. THE TERM "EFFICIENT" IN THIS CONTEXT REFERS TO PROVIDING QUALITY SERVICES AND PROGRAMS IN A RESPONSIBLE, COST-EFFECTIVE MANNER.

IT IS IMPORTANT TO STRESS THAT WHILE THE DEPARTMENT HAS BEEN SUCCESSFUL IN MAKING COMPLIANCE EASIER FOR CANADIANS, THIS HAS BEEN DONE IN A MANNER THAT DOES NOT UNDERMINE ITS ABILITY TO PROTECT CANADA'S REVENUE OR INTERESTS. INDEED, SIMPLICITY AND EFFICIENCY ARE OFTEN COMPLEMENTARY, AS EXPERIENCE INDICATES: AT NATIONAL REVENUE, THE DEPARTMENT HAS MANAGED TO SIMPLIFY THE SYSTEM AT THE SAME TIME THAT IT HAS MADE IT MORE EFFICIENT.

IN MANY AREAS, THE SAME TECHNIQUES AS THOSE DESCRIBED ABOVE HAVE BEEN USED: TECHNOLOGY, EDI AND IMPROVED PROCEDURES.

USING TECHNOLOGY AND EDI, BOTH TAXATION AND CUSTOMS AND EXCISE HAVE MADE SIGNIFICANT IMPROVEMENTS TO THEIR OPERATIONS.
TAXATION, FOR EXAMPLE, HAS RECENTLY INTRODUCED THE **DIRECT DEPOSIT PROGRAM.**

UNDER THIS PROGRAM, ALL TAX FILERS WILL HAVE THE OPTION OF HAVING THEIR INCOME TAX REFUND (WHEN A REFUND IS WARRANTED) DEPOSITED DIRECTLY INTO THEIR BANK ACCOUNTS AT ANY FINANCIAL INSTITUTION IN CANADA. STARTING IN JULY, DIRECT DEPOSIT WILL ALSO BE MADE AVAILABLE FOR ALL RECIPIENTS OF GST CREDIT PAYMENTS.
IN NOVEMBER, DIRECT DEPOSIT WILL BE AVAILABLE FOR THOSE PEOPLE RECEIVING THE ADVANCED CHILD TAX CREDIT.

THIS PROGRAM IS COMMENDABLE ON SEVERAL COUNTS. IT OFFERS CANADIANS INCREASED SECURITY, DEPENDABILITY AND CONVENIENCE, AND ELIMINATES THE CONCERN THAT CHEQUES MAY BE LOST, DAMAGED OR DELAYED.

LIKE MOST EDI INITIATIVES TO DATE, THE DIRECT DEPOSIT PROGRAM WILL REDUCE THE PAPER BURDEN IN CANADIAN GOVERNMENT AND SOCIETY, REDUCE DUPLICATION AND DECREASE PROCESSING TIME. IT ALSO SAVES MONEY. IF ONLY 15 % OF TAXPAYERS TAKE ADVANTAGE OF THIS SERVICE, THE SAVINGS TO THE GOVERNMENT WOULD BE NEARLY $ 700,000 FOR THIS YEAR ALONE.

FOR TAXATION, THIS REPRESENTS ANOTHER EDI SUCCESS STORY. INDEED, THE TAX PREPARATION INDUSTRY HAS APPLAUDED BOTH THIS INITIATIVE AND TAXATION'S EFFORTS IN MAKING IT WORK.

TECHNOLOGY HAS ALSO BEEN VERY SUCCESSFULLY APPLIED TO IMPROVE THE EFFECTIVENESS WITH WHICH CUSTOMS AND EXCISE PROTECTS CANADIAN SOCIETY.

FOR EXAMPLE, AS A KEY COMPONENT OF ITS **CUSTOMS 2000** INITIATIVE, THE DEPARTMENT RECENTLY INTRODUCED THE LINE RELEASE SYSTEM. THIS SYSTEM IS A COMPUTER OPERATION THAT FACILITATES THE MORE EFFICIENT RELEASE OF GOODS THROUGH PRIMARY INSPECTION LINES AT THE BORDER. THE SYSTEM HAS TWO KEY FEATURES:

(1) FREQUENT IMPORTERS APPLY TO CUSTOMS FOR THE PRIVILEGE OF ACCESSING THE LINE RELEASE SYSTEM FOR REPETITIVE LOW-RISK SHIPMENTS;

(2) THEY THEN ACCESS A PRE-ARRIVAL PROCESS. THROUGH THIS PROCESS, THE IMPORTER SUBMITS RELEASE DOCUMENTATION IN ADVANCE OF A SHIPMENT'S ARRIVAL. CUSTOMS CAN THEN PROCESS THE DOCUMENTATION PRIOR TO THE SHIPMENT'S ARRIVAL AND INFORM CUSTOMS INSPECTORS TO RELEASE THE SHIPMENT OR EXAMINE IT.

THE LINE RELEASE SYSTEM HAS IMPROVED CUSTOMS' OPERATIONS IN MANY SIGNIFICANT WAYS. IT HAS REDUCED CLEARANCE TIMES. INDEED, THE ONE HOUR CLEARANCE TIME FOR TRUCKERS HAS BEEN REDUCED TO LESS THAN ONE MINUTE (WHICH HAS REDUCED CONGESTION AT BORDER ENTRY POINTS).

THE SYSTEM ALSO FACILITATES THE TARGETING OF INSPECTION ACTIONS. AS A RESULT, IT IMPROVES BOTH THE EFFECTIVENESS AND EFFICIENCY OF CUSTOMS' DRUG AND SMUGGLING ENFORCEMENT EFFORTS.

FINALLY, BY SPEEDING UP THE PROCESS OF CLEARING CUSTOMS, THE LINE RELEASE SYSTEM HAS CLEARLY BENEFITTED THE IMPORTERS BUSINESS COMMUNITY.

YET ANOTHER SUCCESS STORY INVOLVES THE RECENT INTRODUCTION OF A SYSTEM CALLED **PALS**, WHICH STANDS FOR THE PRIMARY AUTOMATED LOOKOUT SYSTEM. PALS IS A STATE OF THE ART SYSTEM DESIGNED TO HELP PROTECT CANADIAN SOCIETY FROM THE ILLEGAL SHIPMENT OF DRUGS AND OTHER DANGEROUS GOODS. IT ALSO ENHANCES THE DEPARTMENT'S ABILITY TO PROTECT CANADIAN SOCIETY FROM TERRORISTS, CRIMINALS AND OTHER UNDESIRABLES.

PALS UTILIZES TECHNOLOGY TO CHECK PASSPORTS AND OTHER IDENTIFICATION DOCUMENTATION WHEN TRAVELLERS ARRIVE AT A CANADIAN INTERNATIONAL AIRPORT. THE SYSTEM ACCESSES AN UP-TO-DATE DATA BANK ON SUSPECTED "HIGH-RISK" TRAVELLERS. IF THERE IS A MATCH, PALS WILL SIGNAL TO THE INSPECTOR THAT THE INDIVIDUAL IS A KNOWN OR SUSPECTED CRIMINAL AND APPROPRIATE ACTION CAN BE TAKEN.

PALS WAS PILOTED AT PEARSON INTERNATIONAL AIRPORT, AND HAS BEEN RECENTLY INTRODUCED AT DORVAL AND MIRABEL. SINCE ITS INTRODUCTION, PALS HAS ALREADY LED DIRECTLY TO:

* 10 DRUG SEIZURES IN MONTREAL;

* THE SEIZURE OF $ 14,000 WORTH OF ROLEX WATCHES BEING SMUGGLED INTO THE COUNTRY (THE INDIVIDUAL IN QUESTION HAD A PREVIOUS VIOLATION FOR CIGARETTE SMUGGLING);

* THE SEIZURE OF 22 CARTONS OF CIGARETTES FROM A TRAVELLER;

* A HASHISH SEIZURE IN LATE MARCH;

* THE SEIZURE OF 50K OF COCAINE, WHICH LED TO THE ARREST OF 5 PEOPLE AND THE ADDITIONAL SEIZURE OF A QUARTER OF A MILLION DOLLARS IN CASH MADE FROM DRUG SALES;

* IMMIGRATION HITS ON 3 INDIVIDUALS: ONE WAS WANTED FOR FRAUD; ONE WAS A SUSPECTED BOGUS REFUGEE; AND THE THIRD WAS A PREVIOUS DEPORTEE WHO HAD BEEN DEPORTED AS A RESULT OF A MURDER CONVICTION.

NOW THAT IS AN IMPRESSIVE START!

PALS WILL BE ON LINE AT ALL MAJOR CANADIAN INTERNATIONAL AIRPORTS BY MID-JULY OF THIS YEAR.

REVENUE CANADA IS A MAJOR PLAYER IN CANADA'S DRUG STRATEGY. AS THE DATA JUST NOTED INDICATE, PALS IS A KEY COMPONENT OF THIS STRATEGY AND TO THE DEPARTMENT'S EFFORT TO PROTECT CANADIAN SOCIETY FROM THIS MENACE. IN ADDITION TO PALS, THE DEPARTMENT HAS RECENTLY,

* EXPANDED THE HUMAN RESOURCES DEVOTED TO COMBATTING DRUGS, ADDING 62 OFFICERS TO STRENGTHEN OUR DETECTION CAPABILITIES IN HIGH-RISK CARGO AREAS;

* STRENGTHENED ITS DETECTOR DOG TEAM;

* ACQUIRED STATE OF THE ART X-RAY EQUIPMENT TO UPGRADE ITS DRUG DETECTION ABILITIES DURING THE EXAMINATION OF CARGO, BAGGAGE AND MAIL;

* ENHANCED OFFICER TRAINING IN DRUG DETECTION TO ENSURE CUSTOMS INSPECTORS ARE UP TO DAT ON CURRENT TRENDS AND TECHNIQUES EMPLOYED BY COURIER AND TRAFFICKING ORGANIZATIONS.

AS THE DEPARTMENT HAS REPEATEDLY STATED ELSEWHERE AND ITS ACTIONS INDICATE, IT IS COMMITTED TO STOPPING DRUGS IN CANADA.

IN ADDITION TO USING TECHNOLOGY EFFECTIVELY, NATIONAL REVENUE HAS ALSO MADE SIGNIFICANT PROGRESS IN DEVELOPING NEW PROGRAMS AND STREAMLINED PROCEDURES TO IMPROVE THE QUALITY OF ITS OPERATIONS IN A RESPONSIBLE, COST-EFFICIENT MANNER.

CUSTOMS AND EXCISE, FOR EXAMPLE, HAS TAKEN ACTION TO STREAMLINE CERTAIN ENFORCEMENT MEASURES AT THE BORDER WHICH HAVE HAD TREMENDOUS PAY-OFFS.

THE NEW ENFORCEMENT PROCEDURES WERE FIRST TESTED IN A 60-DAY PILOT PROJECT AT SEVEN CUSTOMS TEST-SITES. ON AVERAGE, THE NEW MEASURES RESULTED IN A 200% INCREASE IN ENFORCEMENT ACTIONS! IN RESPONSE, THE DEPARTMENT INSTITUTED THE NEW PROCEDURES ON A NATIONAL BASIS IN SEPTEMBER, 1991.

UNDER THE NEW SYSTEM, TRAVELLERS WHO FAIL TO DECLARE GOODS FACE PENALTIES BASED ON THE VALUE OF THE UNDECLARED GOODS RATHER THAN ON THE DUTIES AND TAXES EVADED UNDER THE OLD SYSTEM.

THIS NEW SYSTEM HAS REDUCED PAPERWORK, MADE PENALTY CALCULATIONS MUCH SIMPLER, AND REDUCED THE TIME IT TAKES CUSTOMS INSPECTORS TO PROCESS A SEIZURE ACTION FROM 2-3 HOURS TO ABOUT 30 MINUTES.

GIVEN THE PILOT RESULTS, THE DEPARTMENT EXPECTS THE NEW STREAMLINED PROCEDURES TO LEAD TO MAJOR INCREASES IN ENFORCEMENT ACTIONS AGAINST THOSE FEW CANADIANS WHO CHEAT AT THE BORDER AND DO NOT COMPLY VOLUNTARILY WITH CANADIAN LAW.

IV. MAKING THE SYSTEM FAIRER

THE DEPARTMENT HAS MADE A GREAT DEAL OF PROGRESS IN PROVIDING QUALITY, COST-EFFICIENT PROGRAMS AND SERVICES. IN ADDITION TO THESE ACCOMPLISHMENTS, THE DEPARTMENT OF NATIONAL REVENUE HAS MADE PROGRESS IN MAKING THE SYSTEM FAIRER FOR CANADIANS.

ON DECEMBER 17, 1991, THE "FAIRNESS PACKAGE" BECAME LAW. THIS PACKAGE OF AMENDMENTS MADE CHANGES TO THE INCOME TAX ACT WHICH ALLOW TAXATION OFFICIALS TO ADMINISTER THE PROGRAM WITH MORE FLEXIBILITY AND SENSITIVITY TO THE SPECIAL NEEDS AND CIRCUMSTANCES OF INDIVIDUAL CANADIANS.

FOR EXAMPLE, UNDER THESE AMENDMENTS, TAXPAYERS ARE NOW ABLE TO GET REFUNDS (FROM 1985 ONWARDS) IN SITUATIONS WHERE THEY:

* HAVE OVERPAYED THEIR TAXES BECAUSE OF THEIR EMPLOYER TOOK TOO MUCH IN PAYROLL DEDUCTION;

* HAVE NOT CLAIMED REFUNDABLE TAX CREDITS;

* HAVE PREVIOUSLY FILED A TAX RETURN AND THEN DISCOVER THAT THEY DID NOT CLAIM A DEDUCTION OR TAX CREDIT TO WHICH THEY WERE ENTITLED.

PRIOR TO THESE AMENDMENTS, TAXPAYERS COULD ONLY GO BACK 3 YEARS IN MAKING REFUND CLAIMS.

THE FAIRNESS PACKAGE ALSO ALLOWS THE DEPARTMENT TO CANCEL OR WAIVE PENALTIES FOR LATE FILING IF THE TAX PAYER WAS PREVENTED FROM FILING ON TIME DUE TO EXTRAORDINARY CIRCUMSTANCES.

FINALLY, AMENDMENTS WERE ALSO MADE TO STREAMLINE THE APPEALS PROCESS IN ORDER TO PROVIDE CANADIANS WITH MORE TIME TO FILE OBJECTIONS OR APPEALS AND TO ALLOW THEM TO DO THIS SIMPLY BY WRITING TO US (I.E., NO FORMS ARE NECESSARY).

THESE CHANGES ARE CLEAR IMPROVEMENTS THAT HAVE BENEFITTED CANADIANS.

CUSTOMS AND EXCISE'S EFFORTS TO PROMOTE A FAIRER SYSTEM, IN TURN, TRANSLATE INTO THE ACTIONS THAT HAVE BEEN TAKEN TO ENSURE A "LEVEL PLAYING FIELD" FOR CANADIAN BUSINESS. THE DEPARTMENT HAS BEEN BUSY.

UNDER THE SPECIAL IMPORT MEASURES ACT (SIMA), WHICH IS DESIGNED TO PROTECT CANADIAN BUSINESS FROM UNFAIR COMPETITION, CUSTOMS AND EXCISE IS CURRENTLY ENFORCING OVER 44 ANTI-DUMPING OR COUNTERVAILING ACTIONS. OF THESE, 14 INVOLVE GOODS FROM THE U.S..

CUSTOMS AND EXCISE WILL ALSO BE REDUCING THE TAX AND DUTY EXEMPTION ON POSTAL AND COURIER IMPORTS TO $ 20, EFFECTIVE JULY 1, 1992 (CURRENTLY, IMPORTED MAIL ORDER SHIPMENTS VALUED AT LESS THAN $ 40 ARE NOT SUBJECT TO DUTIES AND TAXES). UNDER THIS CHANGE, AN ADDITIONAL 7 MILLION PARCELS WILL BE SUBJECT TO DUTIES AND/OR TAXES.

THESE CHANGES WILL BENEFIT CANADIANS IN TWO KEY WAYS. MOST IMPORTANTLY, THEY WILL RESULT IN A MORE LEVEL PLAYING FIELD FOR CANADIAN COMPANIES BY ELIMINATING THE ADVANTAGE WHICH THE CURRENT POLICY PROVIDES FOR FOREIGN MAIL ORDER COMPANIES. SECOND, THESE CHANGES WILL ALSO GENERATE APPROXIMATELY $ 11 MILLION IN ADDITIONAL REVENUE.

IN SUMMARY, THESE INITIATIVES PROVIDE FURTHER PROOF THAT NATIONAL REVENUE IS SENSITIVE TO THE NEEDS OF CANADIANS AND THAT IT IS PREPARED TO TAKE ACTION INNOVATIVELY AND CREATIVELY TO MAKE THE SYSTEM WORK BETTER.

V. WORKING TOGETHER

THE PRECEDING SECTIONS HAVE OUTLINED THE PROGRESS THAT HAS BEEN MADE AT NATIONAL REVENUE TO IMPROVE THE SYSTEMS AND PROGRAMS THAT IT ADMINISTERS FOR THE BENEFIT OF ALL CANADIANS.

NOT SURPRISINGLY, THERE IS AN UNDERLYING SECRET TO THE SUCCESS THAT THE DEPARTMENT HAS EXPERIENCED IN RECENT YEARS: IT HAS CHANGED THE WAY IT FINDS SOLUTIONS.

THE HONOURABLE MR. JELINEK HAS REPEATEDLY STATED THAT HE IS A FIRM BELIEVER OF THE IMPORTANCE OF FORGING STRONG LINKS BETWEEN THE GOVERNMENT, THE PRIVATE SECTOR AND KEY STAKEHOLDERS -- BETWEEN THE DEPARTMENT AND ITS CLIENTS. NATIONAL REVENUE HAS ACTIVELY SOUGHT TO DO JUST THIS.

THE DEPARTMENT HAS CONSULTED WITH ITS CLIENTS ON THEIR NEEDS, CONCERNS, INTERESTS AND IDEAS FOR IMPROVEMENTS. IN TURN, IT HAS WELCOMED THEIR INPUT ON ITS OWN IDEAS, SOLUTIONS AND INITIATIVES.

WORKING TOGETHER, THE DEPARTMENT HAS FOUND INNOVATIVE SOLUTIONS TO FUNDAMENTAL CHALLENGES.

CUSTOMS AND EXCISE, FOR EXAMPLE, RECENTLY INTRODUCED SPECIAL CLEARANCE LANES AT NUMEROUS BORDER ENTRY POINTS ACROSS CANADA (E.G., AT WOODSTOCK, NEW BRUNSWICK; EMERSON, MANITOBA; AND, OSOYOOS, BRITISH COLUMBIA) FOR TOURISTS AND FOR RETURNING CANADIANS WITH NOTHING TO DECLARE. THESE SPECIAL CLEARANCE LANES REDUCE TRAFFIC LINE-UPS, FACILITATE THE CROSS-BORDER MOVEMENT OF PEOPLE AND HAVE THEREFORE REDUCED BORDER CONGESTION.

THE INTENT OF THIS INITIATIVE IS TO MAKE IT EASIER FOR TOURISTS TO ENTER THE COUNTRY AND REVERSE THE NEGATIVE IMPACT THAT BORDER CONGESTION WAS HAVING ON THE CANADA TOURIST INDUSTRY IN BORDER COMMUNITIES.

THIS INITIATIVE WAS THE DIRECT RESULT OF MEETINGS THAT THE MINISTER HELD THROUGHOUT THE COUNTRY WITH CANADIANS CONCERNED ABOUT THE IMPACT OF CROSS-BORDER SHOPPING. THE HONOURABLE MR. JELINEK MET WITH RETAILERS, MAYORS, PROVINCIAL OFFICIALS AND OTHERS. THE RESULT IS AN INITIATIVE THAT REPRESENTS ONE CONCRETE EXAMPLE OF THE SUCCESS THAT COMES FROM WORKING WITH PEOPLE.

ANOTHER EXAMPLE INVOLVES THE DEPARTMENT'S EFFORT TO CUT RED TAPE FOR CANADIAN BUSINESS. WORKING WITH BUSINESS, CUSTOMS AND EXCISE PILOTED AND RECENTLY IMPLEMENTED THE INLAND PRE-ARRIVAL REVIEW SYSTEM (KNOWN AS INPARS).

BASED ON ANOTHER EDI SYSTEM, INPARS HAS SIMPLIFIED THE RELEASE OF IMPORTED GOODS AT INLAND SITES. LIKE CADEX, IT FACILITATES THE CLEARANCE OF GOODS AT CUSTOMS. IT REDUCES THE AMOUNT OF TIME GOODS SPEND IN TRANSIT AND STORAGE, SPEEDS UP THEIR DELIVERY, AND HELPS BUSINESS BETTER MANAGE THEIR INVENTORY. BY EXTENSION, THE INTRODUCTION OF THIS SYSTEM WILL HELP TO IMPROVE THE COMPETITIVENESS OF CANADIAN BUSINESS.

TAXATION HAS ALSO BEEN ACTIVE IN THIS AREA. FOR EXAMPLE, IT HAS ESTABLISHED CONSULTATIVE COMMITTEES WITH SMALL AND LARGE BUSINESS, SENIORS, VOLUNTEERS, ETC. TO DISCUSS IRRITANTS AND TO SEEK IMPROVEMENTS TO THE SYSTEM AND FACILITATE COMPLIANCE WITH THE LAW.

IN SHORT, EXPERIENCE SHOWS THAT GOVERNMENT AND BUSINESS CAN DEVELOP MORE PROGRESSIVE AND RESPONSIVE SYSTEMS BY WORKING TOGETHER.

VI. OUR VISION FOR THE FUTURE: CONCLUDING REMARKS

THE DEPARTMENT OF NATIONAL REVENUE HAS TAKEN MANY STEPS TO IMPROVE THE PROGRAMS AND SYSTEMS FOR WHICH IT HAS RESPONSIBILITY. THESE EFFORTS HAVE BEEN GUIDED BY A DESIRE TO PROVIDE CANADIANS WITH THE EFFECTIVE, RESPONSIVE AND EFFICIENT SERVICES THAT THEY DESERVE.

THE JOB, HOWEVER, IS NOT FINISHED. THE WORLD IS RAPIDLY CHANGING. GLOBALIZATION AND THE RAPID PACE OF TECHNOLOGICAL CHANGE HAVE PUT PRESSURES ON ALL OF THE INDUSTRIALIZED ECONOMIES TO ADAPT TO NEW REALITIES, AND CANADA IS NO EXCEPTION.

CANADA'S COMPETITORS ARE CHANGING TO MEET THE CHALLENGE. IF THE STANDARD OF LIVING OF CANADIANS IS TO BE MAINTAINED AND IMPROVED, CANADA MUST ADAPT TOO.

THE DEPARTMENT OF NATIONAL REVENUE IS CLEARLY ON THE RIGHT TRACK. ITS RECORD SHOWS THAT IT IS PROGRESSIVE, OPEN TO IDEAS, AND ON THE LEADING EDGE OF CHANGE IN GOVERNMENT.

THE DEPARTMENT'S ROAD TO THE FUTURE, GIVEN SUBSTANCE IN INITIATIVES LIKE **CUSTOMS 2000**, REFLECTS THE ACHIEVEMENTS THAT HAVE BEEN OUTLINED AND GOES BEYOND THEM.

THE DEPARTMENT FULLY INTENDS TO CONTINUE TO USE NEW TECHNOLOGY LIKE EDI, DEVELOP NEW WAYS TO SIMPLIFY ITS PROGRAMS AND SYSTEMS, MAKE THE SYSTEM FAIRER, AND MAKE IT EASIER FOR CANADIANS TO WORK WITH GOVERNMENT. INDEED, THE DEPARTMENT FORESEES A FUTURE BASED ON "ONE-STOP SHOPPING" — A FUTURE WHERE CANADIANS WILL HAVE A SINGLE POINT OF CONTACT IN THEIR DEALINGS WITH THE GOVERNMENT.

THE DEPARTMENT WILL ALSO PURSUE NEW INITIATIVES LIKE ORGANIZATIONAL RENEWAL. THIS INITIATIVE REFLECTS OUR COMMITMENT TO OUR EMPLOYEES AND TO INTERNAL CHANGE AS ONE WAY TO PROVIDE BETTER SERVICE TO CANADIANS BY ENSURING THAT WE HAVE THE PEOPLE, SKILLS AND ORGANIZATIONAL CULTURE TO ADAPT AND RESPOND EFFECTIVELY TO OUR CHANGING ENVIRONMENT.

FINALLY, THE DEPARTMENT WILL CONTINUE TO WORK WITH CANADIANS AND CANADIAN BUSINESS TO FIND INNOVATIVE SOLUTIONS TO THE CHALLENGES WE FACE. IF THE RECORD ACHIEVED TO DATE IS ANY INDICATION, THE DEPARTMENT OF NATIONAL REVENUE WILL CONTINUE TO BE SUCCESSFUL IN THE YEARS AHEAD.

APPENDICE «FNCE-4»

Government of Canada / Gouvernement du Canada

DOCUMENTATION DE BASE

Pour l'exposé de
l'honorable Otto Jelinek,
ministre du Revenu national,
devant le
Comité des Finances de la Chambre des Communes
le 9 avril 1992

Canada

Canada 125

Points saillants

Revenu Canada, Impôt - Amélioration du service

Revenu Canada, Impôt a mis en oeuvre une série d'initiatives visant à simplifier et à accélérer les services qu'il offre à sa clientèle. En voici les points saillants.

- **Dossier Équité** - réduit les formalités administratives liées à l'observation de la loi, en offrant des options supplémentaires et en conférant une plus grande souplesse en ce qui concerne l'annulation des intérêts et des pénalités, l'émission des remboursements et la production des avis d'opposition.

- **Transmission électronique des déclarations (TED)** - permet de réaliser des économies de temps et d'argent, de réduire de quelques semaines les délais de traitement et d'émettre plus rapidement les remboursements aux contribuables.

- **Dépôt direct** - s'applique maintenant à tous les remboursements et sera offert dès l'été pour le versement du crédit pour la TPS, et à l'automne, pour le versement anticipé du crédit d'impôt pour enfants. Permet aux gens de recevoir leur argent plus tôt et de réduire la paperasserie et les coûts de traitement.

- **Service amélioré et accès plus facile** - a donné lieu à la mise sur pied du Bureau de l'impôt international en vue d'aider les personnes qui ont des affaires de nature internationale. Ouverture d'un nouveau bureau de district à Peterborough pour répondre aux besoins des clients.

- **Centres fiscaux maintenant ouverts au public** - les clients peuvent maintenant téléphoner, télécopier un message ou se rendre à leur centre fiscal pour obtenir de l'aide, des formules et des guides, pour faire un versement ou pour produire leur déclaration de revenus.

- **Amélioration des déclarations de revenus et des guides** -rédigés dans un langage simplifié, ces documents donnent des instructions claires et détaillées sur la façon de produire une déclaration de revenus.

- **Vidéo - Votre déclaration, étape par étape** - explique la façon de remplir une déclaration de revenus. Disponible dans nos bureaux de district ou dans la plupart des bibliothèques municipales. Souvent présentée sur les ondes des canaux de câblodistribution et dans le cadre de séances offertes par nos employés et nos bénévoles sur la préparation des déclarations.

- **Déclarations de revenus «sans calcul»** - simplifie la production des déclarations pour les aînés et les personnes dont la situation fiscale est peu complexe.

- **Processus simplifié pour le versement des acomptes provisionnels** – élimine la nécessité de calculer le montant des acomptes provisionnels.

- **État de la cotisation maximale à un REER** – informe les particuliers du montant maximum qu'ils peuvent verser à un REER.

- **Programme communautaire des bénévoles** – plus de 9 000 bénévoles prêtent assistance gratuitement aux Canadiens qui ont besoin d'aide pour remplir leur déclaration de revenus.

Projets en cours

- **Préparation et transmission électronique des déclarations à partir d'un ordinateur personnel** – projet pilote mis sur pied dans nos bureaux de district de Calgary et de Sherbrooke où les particuliers peuvent se servir d'un ordinateur personnel pour produire leur déclaration.

- **Transmission électronique de renseignements sur la paie** – projet pilote sur la transmission et le dépôt électroniques des retenues à la source. Réduit le papier, les frais et accélère le processus.

- **Déclaration de revenus T2 abrégée** – disponible vers la fin de 1992, simplifiera la production de la déclaration pour quelque 500 000 entreprises.

- **Visites aux nouveaux employeurs** – pour aider ces derniers à établir leur système de retenue et de versement d'impôt, de cotisations au Régime de pensions du Canada et de cotisations à l'assurance-chômage.

- **Système électronique de notification de débits (SEND)** – solution de renchange au système actuel de documents sur papier qui permet aux escompteurs d'impôt de se renseigner sur la dette fiscale en souffrance d'un client. Ce système fournit une réponse dans les trois heures.

- **Système en direct pour l'enregistrement des représentants autorisés des contribuables** – permet au personnel des bureaux de district de déterminer immédiatement si un agent ou un représentant a l'autorisation d'accéder à des dossiers fiscaux. Ce système en direct améliorera le service, réduira le nombre de documents à transmettre et écourtera le temps de réponse.

- **Cliniques d'aide fiscale** - par suite du budget fédéral de 1992, Revenu Canada, Impôt et Emploi et Immigration Canada ont établi conjointement 23 cliniques d'aide fiscale dans divers Centres d'emploi du Canada partout au pays. Ces cliniques viennent s'ajouter aux 100 autres cliniques d'aide fiscale déjà mises sur pied.

Projets d'avenir

- **Centres de services aux entreprises** - pour donner suite au budget fédéral de 1992, Revenu Canada, Impôt travaille de concert avec d'autres ministères en vue d'établir des «guichets uniques» où les entreprises pourront avoir accès à un éventail de services gouvernementaux. Permettront au gouvernement de mieux utiliser les installations fédérales.

- **Numéro unique d'identification pour les entreprises** - le budget fédéral de 1992 prévoit l'adoption d'un numéro unique d'identification pour les entreprises afin de simplifier et de rationaliser les rapports du gouvernement fédéral avec le monde des affaires. Revenu Canada, Impôt assume un rôle de chef de file dans ce domaine et collabore actuellement avec d'autres ministères pour formuler un plan de mise en oeuvre.

Renseignements : Colette Gentes-Hawn
(613) 957-3522

POINTS SAILLANTS

REVENU CANADA (DOUANES ET ACCISE)

DANS LE CADRE DE SES EFFORTS CONTINUS VISANT À FOURNIR DES SERVICES ET DES PROGRAMMES EFFICIENTS QUI RÉPONDENT AUX BESOINS DES CANADIENS, REVENU CANADA, DOUANES ET ACCISE A MIS EN OEUVRE DE NOMBREUSES INITIATIVES, DONT LES SUIVANTES :

- **ÉCHANGE DE DONNÉES INFORMATISÉES (ÉDI)**

  L'*ÉDI* UTILISE LA TECHNOLOGIE AFIN D'ÉCHANGER DE L'INFORMATION. IL RÉDUIT LES FORMALITÉS ADMINISTRATIVES, LE DOUBLE EMPLOI ET LES ÉCRITURES.

- **SYSTÈME AUTOMATISÉ D'ÉCHANGE DE DONNÉES DES DOUANES (CADEX)**

  LE *CADEX* EST UN «LANGAGE» INFORMATIQUE SPÉCIAL PROPRE AU CANADA, QUI SE SERT DE L'ÉDI POUR TRAITER LES EXPÉDITIONS COMMERCIALES À LA FRONTIÈRE, TOUT EN AMÉLIORANT LES CAPACITÉS EN MATIÈRE D'EXÉCUTION DES DOUANES.

- **LE SYSTÈME DE MAINLEVÉE À LA LIP**

  LE *SYSTÈME DE MAINLEVÉE À LA LIP* COMBINE LA NOUVELLE TECHNOLOGIE AVEC DE NOUVEAUX PROCESSUS DANS LE BUT DE FACILITER LA MAINLEVÉE ET LE DÉDOUANEMENT DES MARCHANDISES AUX LIGNES D'INSPECTION PRIMAIRES À LA FRONTIÈRE.

- **LE SYSTÈME AUTOMATISÉ DE SURVEILLANCE À LA LIP (SASLIP)**

  LE *SASLIP* EST UN SYSTÈME HAUTEMENT PERFECTIONNÉ CONÇU POUR TRIER LES VOYAGEURS ET IDENTIFIER LES INDIVIDUS À RISQUE ÉLEVÉ (TELS LES CONTREBANDIERS ET LES TERRORISTES) QUI TENTENT D'ENTRER AU CANADA.

- **PROCÉDURES RATIONALISÉES**

  DE NOUVELLES *PROCÉDURES RATIONALISÉES*, QUI SIMPLIFIENT CONSIDÉRABLEMENT L'ASPECT ADMINISTRATIF DES MESURES D'EXÉCUTION, ONT ÉTÉ ÉTABLIES POUR AIDER LES INSPECTEURS DES DOUANES. AU COURS DE L'ESSAI DE PROJETS PILOTES, LES MESURES D'EXÉCUTION ONT AUGMENTÉ EN MOYENNE DE 200 %.

- **RENDRE LE SYSTÈME PLUS JUSTE**

  DOUANES ET ACCISE RÉDUIRA LES EXONÉRATIONS DE TAXES ET DE DROITS RELATIVES AUX MARCHANDISES IMPORTÉES PAR LA POSTE OU PAR MESSAGERIES, AFIN DE *CRÉER DES RÈGLES DE JEU ÉQUITABLES* POUR LES ENTREPRISES CANADIENNES.

- **VOIES SPÉCIALES DE DÉDOUANEMENT**

  DES *VOIES SPÉCIALES DE DÉDOUANEMENT* ONT ÉTÉ INTRODUITES À CERTAINS POSTES FRONTIÈRE DANS LE BUT DE RÉDUIRE LES EMBOUTEILLAGES ET DE FAVORISER LE TOURISME. CETTE INITIATIVE MONTRE QUE LE GOUVERNEMENT ET LES ENTREPRISES *PEUVENT* COLLABORER EN VUE DE RELEVER LES DÉFIS QUI SE PRÉSENTENT À EUX.

- **SYSTÈME D'EXAMEN INTÉRIEUR AVANT L'ARRIVÉE (SEIA)**

  LE *SEIA* EST UN SYSTÈME D'ÉDI QUI SIMPLIFIE LE PROCESSUS DE TRANSPORT POUR LES ENTREPRISES. IL RÉDUIT LE TEMPS QUE LES MARCHANDISES PASSENT AUX DOUANES ET ACCÉLÈRE LEUR LIVRAISON.

- **DOUANES 2000**

  DOUANES 2000 EST UN SCHÉMA DIRECTEUR POUR L'AVENIR. IL ÉTABLIT UN PROGRAMME POUR LES CHANGEMENTS QUE DEVRA EFFECTUER LE MINISTÈRE AFIN DE RELEVER LES DÉFIS DES ANNÉES 1990.

POUR DE PLUS AMPLES RENSEIGNEMENTS : JEAN-PIERRE ROY
(613) 952-1019

I. INTRODUCTION

LE PRÉSENT DOCUMENT D'INFORMATION A ÉTÉ RÉDIGÉ DANS LE BUT DE FOURNIR UN APERÇU GÉNÉRAL DES PROGRÈS RÉCENTS RÉALISÉS PAR LE MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL DANS LA PRESTATION DE SERVICES ET DE PROGRAMMES AMÉLIORÉS AUX CANADIENS.

AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES, CE MINISTÈRE A ACQUIS LA RÉPUTATION D'ÊTRE L'UN DES MINISTÈRES LES PLUS PROGRESSISTES DU PAYS ET UN CHEF DE FILE POUR CE QUI EST DE L'AMÉLIORATION DU SERVICE OFFERT AUX PARTICULIERS ET AUX ENTREPRISES.

LE MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL ADMINISTRE UNE GAMME DE PROGRAMMES QUI ONT DE NOMBREUSES ET D'IMPORTANTES RÉPERCUSSIONS SUR LA VIE DES CANADIENS. SES PRINCIPALES RESPONSABILITÉS COMPRENNENT LA PROTECTION DE LA SOCIÉTÉ CANADIENNE OU LE CONTRÔLE DU MOUVEMENT INTERNATIONAL DES MARCHANDISES ET DES PERSONNES, L'APPLICATION DE LA POLITIQUE COMMERCIALE AINSI QUE LA PROTECTION ET LA PERCEPTION DES RECETTES DE L'ÉTAT. DANS CES DOMAINES DE RESPONSABILITÉ, LES INTERVENTIONS PEUVENT SERVIR LES INTÉRÊTS NATIONAUX ET INTERNATIONAUX DU CANADA MAIS PEUVENT AUSSI NUIRE À CES INTÉRÊTS.

L'HONORABLE OTTO JELINEK, MINISTRE DU REVENU NATIONAL, PEUT AFFIRMER AVEC FIERTÉ ET ASSURANCE QUE LE MINISTÈRE, SOUS SA DIRECTION, A SU METTRE EN OEUVRE DES CHANGEMENTS QUI ONT SERVI LES INTÉRÊTS DU CANADA.

CET EXPLOIT A ÉTÉ RÉALISÉ GRÂCE À L'INTRODUCTION DE MESURES QUI RÉPONDENT EFFICACEMENT AUX EXIGENCES DU MONDE CHANGEANT DANS LEQUEL NOUS VIVONS. LE MINISTÈRE A UTILISÉ DE NOUVEAUX OUTILS ET DE NOUVELLES MÉTHODES POUR S'ADAPTER ET FAIRE EN SORTE QUE LES RÉGIMES FISCAUX DONT IL A LA RESPONSABILITÉ TIENNENT COMPTE DES BESOINS DES CANADIENS, SOIENT PLUS SIMPLES ET LUI PERMETTENT DE S'ACQUITTER DE SON MANDAT AVEC PLUS D'EFFICIENCE ET D'EFFICACITÉ. AU COURS DU PROCESSUS, LE MINISTÈRE A SU APPORTER ET CONTINUERA D'APPORTER D'IMPORTANTES AMÉLIORATIONS À LA QUALITÉ DES SERVICES OFFERTS AUX CANADIENS, À LA PROTECTION DONT JOUIT LA SOCIÉTÉ CANADIENNE ET À LA POSITION DE CONCURRENCE DES ENTREPRISES CANADIENNES.

DANS LES PAGES QUI SUIVENT, CERTAINES DE CES RÉALISATIONS RÉCENTES SONT SOULIGNÉES, EN PARTICULIER LES MESURES QUE LE MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL A PRISES POUR :

* FACILITER L'OBSERVATION DES RÈGLES FISCALES PAR LES CANADIENS;
* RENDRE LES RÉGIMES FISCAUX PLUS EFFICIENTS ET PLUS SENSIBLES AUX BESOINS DES CANADIENS; ET
* LES RENDRE PLUS ÉQUITABLES.

II. FACILITATION DE L'OBSERVATION

L'UNE DES PRINCIPALES RESPONSABILITÉS DU MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL EST DE PERCEVOIR LES RECETTES DUES AU GOUVERNEMENT CANADIEN SELON L'ASSIETTE DE L'IMPÔT SUR LE REVENU DES PARTICULIERS ET DES CORPORATIONS, DE LA TPS ET DES AUTRES DROITS ET TAXES EXIGIBLES. MAIS LE MANDAT DU MINISTÈRE NE SE LIMITE PAS À LA PERCEPTION DES IMPÔTS. IL COMPREND AUSSI LA PRESTATION DES AVANTAGES SOCIAUX QUE REPRÉSENTENT LES CRÉDITS DE TAXE ET LES DÉDUCTIONS DONNANT LIEU À DES REMBOURSEMENTS.

LE MINISTÈRE EST CONVAINCU QUE LA MAJORITÉ DES CANADIENS SE CONFORMENT VOLONTAIREMENT À LA LOI ET PAYENT LES TAXES EXIGIBLES. PLUS LE RÉGIME SERA SIMPLE, PLUS LE TAUX D'OBSERVATION PARMI LES CANADIENS SERA ÉLEVÉ.

TOUTEFOIS, LES EFFORTS DES PARTICULIERS ET DES ENTREPRISES POUR SE CONFORMER SONT PARFOIS CONTRECARRÉS PAR «LE SYSTÈME», D'OÙ LES PLAINTES FRÉQUENTES CONCERNANT LES TRACASSERIES ADMINISTRATIVES, LES RÈGLEMENTS DE L'ÉTAT ET LE FARDEAU DE L'OBSERVATION.

MÊME SI CERTAINS CONSIDÈRENT CES MAUX COMME DES MAUX INÉVITABLES, LE MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL N'EST PAS DE CET AVIS. IL ADMET QUE LE SYSTÈME DEVRAIT ÊTRE AUSSI RÉCEPTIF QUE POSSIBLE AUX BESOINS ET AUX INTÉRÊTS DE SES CLIENTS, ET C'EST POURQUOI IL CHERCHE TOUJOURS LE MOYEN D'EN SIMPLIFIER LES ROUAGES.

AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES, LE MINISTÈRE EST PARVENU À DES RÉSULTATS INTÉRESSANTS DANS CE DOMAINE. GRÂCE À LA NOUVELLE TECHNOLOGIE, À L'ÉLABORATION DE NOUVEAUX SYSTÈMES ET DE NOUVELLES PROCÉDURES POUR SES OPÉRATIONS ET AU DÉVOUEMENT DE FONCTIONNAIRES VEILLANT À FOURNIR AUX CANADIENS L'INFORMATION ET LE SOUTIEN NÉCESSAIRES, D'IMPORTANTS PROGRÈS ONT ÉTÉ RÉALISÉS DANS LA FACILITATION DE L'OBSERVATION ET DES RAPPORTS DE TOUS LES CANADIENS AVEC LE MINISTÈRE.

UTILISATION D'UNE NOUVELLE TECHNOLOGIE

LE MINISTRE, DE MÊME QUE LE MINISTÈRE, APPUIE PLEINEMENT LE RECOURS À LA NOUVELLE TECHNOLOGIE COMME MOYEN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ ET L'EFFICACITÉ DES SERVICES OFFERTS.

À REVENU CANADA, CE RECOURS À LA TECHNOLOGIE SE TRADUIT PRINCIPALEMENT PAR L'ÉLABORATION DE NOUVEAUX SYSTÈMES FONDÉS SUR L'ÉCHANGE ÉLECTRONIQUE DE DONNÉES COMMUNÉMENT APPELÉ **EDI**. L'EDI PERMET DE RÉDUIRE LE NOMBRE DES FORMALITÉS ADMINISTRATIVES ET D'ÉLIMINER LA PAPERASSERIE AINSI QUE LE DOUBLE EMPLOI. EN SOMME,

IL AMÉLIORE L'EFFICIENCE GLOBALE DES OPÉRATIONS DU MINISTÈRE EN LUI PERMETTANT DE FAIRE UN MEILLEUR USAGE DE SON TEMPS ET DE SES RESSOURCES ET D'OFFRIR AUX CANADIENS UN SERVICE PLUS RAPIDE ET MIEUX ADAPTÉ À LEURS BESOINS.

L'EDI SE TRADUIT AUSSI PAR DES ÉCONOMIES. PLUSIEURS CENTAINES DE MILLIONS DE DOCUMENTS D'INFORMATION SONT TRAITÉS ET ENTREPOSÉS CHAQUE ANNÉE PAR L'IMPÔT ET DOUANES ET ACCISE. D'ICI L'AN 2000, LA PROPORTION DES CLIENTS QUI UTILISERONT L'EDI À DOUANES ET ACCISE DEVRAIT ATTEINDRE LES 80 P. 100, ET L'EDI DEVRAIT PERMETTRE D'Y ÉLIMINER QUELQUE 100 MILLIONS DE DOCUMENTS. DOUANES ET ACCISE PRÉVOIENT ÉGALEMENT QUE L'EDI PERMETTRA AUX FABRICANTS ET AUX FOURNISSEURS D'ÉCONOMISER ENVIRON 5 MILLIARDS DE DOLLARS (EN RAISON DE L'ÉLIMINATION DE LA PAPERASSERIE ET DE CERTAINS FRAIS DE TRANSPORT), CE QUI AURA POUR EFFET D'AMÉLIORER LA POSITION DE CONCURRENCE DES ENTREPRISES CANADIENNES.

L'EDI EST AUSSI UN ÉLÉMENT CLÉ DU PROGRAMME **DOUANES 2000** DE DOUANES ET ACCISE, QUI CONSTITUE «UN SCHÉMA DIRECTEUR POUR L'AVENIR».

DOUANES 2000 A ÉTÉ ÉLABORÉ EN RÉPONSE À LA TRANSFORMATION DU MILIEU. À MESURE QU'ÉVOLUENT LE MONDE ET LE CANADA, LE MINISTÈRE SE TROUVE CONFRONTÉ À UN ACCROISSEMENT DE LA DEMANDE DE SERVICES, À LA MULTIPLICATION DES CONTRAINTES ET AUX ÉNORMES POSSIBILITÉS QU'OFFRENT LA TECHNOLOGIE POUR L'AMÉLIORATION DE SES OPÉRATIONS.

C'EST SUR LE PROGRAMME **DOUANES 2000** ET DES INITIATIVES TELLES QUE L'EDI QUE REPOSE LE PLAN STRATÉGIQUE ÉLABORÉ PAR LE MINISTÈRE POUR FAIRE FACE AUX DÉFIS DE LA PROCHAINE DÉCENNIE.

COMME LES PROJETS RELATIFS À L'EDI QUI ONT ÉTÉ LANCÉS PAR LE MINISTÈRE SONT ASSEZ NOMBREUX, IL EST IMPOSSIBLE DE LES DÉCRIRE TOUS, MAIS CERTAINS MÉRITENT UNE ATTENTION PARTICULIÈRE.

À REVENU CANADA (IMPÔT), LE MINISTÈRE A INTRODUIT UN SYSTÈME DE TRANSMISSION ÉLECTRONIQUE DES DÉCLARATIONS APPELÉ **TED**. GRÂCE À CE SYSTÈME, LES CANADIENS PEUVENT PRODUIRE LEURS DÉCLARATIONS PAR VOIE ÉLECTRONIQUE. L'AN DERNIER, TOUS LES CONTRIBUABLES DES PRAIRIES ET DES TERRITOIRES ONT EU LA POSSIBILITÉ D'UTILISER LE NOUVEAU SYSTÈME ET QUELQUE 56 000 PERSONNES L'ONT FAIT, CE QUI EST TRÈS ENCOURAGEANT POUR LA PREMIÈRE ANNÉE DE MISE EN OEUVRE.

LE TED OFFRE DE NOMBREUX AVANTAGES. EN PLUS D'OFFRIR LES GRANDS AVANTAGES DE L'EDI MENTIONNÉS PLUS HAUT, IL PERMET EN PARTICULIER D'ÉPARGNER DU TEMPS : LE TRAITEMENT DE LA DÉCLARATION TRANSMISE PAR VOIE ÉLECTRONIQUE EXIGE ENVIRON TROIS SEMAINES DE MOINS EN MOYENNE QUE CELUI DE LA DÉCLARATION PRODUITE DE LA MANIÈRE HABITUELLE.

LE TED CONTRIBUE ÉGALEMENT À PROTÉGER L'ENVIRONNEMENT. VU L'IMPORTANCE DE LA DOCUMENTATION QUE PERMET D'ÉLIMINER LE SYSTÈME ET LES COÛTS QUE REPRÉSENTE LA PRODUCTION DE CETTE DOCUMENTATION POUR L'ENVIRONNEMENT, LES ÉCONOMIES DÉCOULANT DE L'UTILISATION DE CE SYSTÈME NE PEUVENT ÊTRE SOUS-ESTIMÉES. SI 25 P. 100 DES CANADIENS UTILISAIENT LE TED POUR PRODUIRE LEUR DÉCLARATION, CETTE PRATIQUE PERMETTRAIT D'ÉPARGNER ANNUELLEMENT, SELON UNE ÉVALUATION DE L'IMPÔT :

* QUELQUE 10 000 ARBRES,

* 2,1 MILLIONS DE KILOWATTS ET

* 160 MILLIONS DE LITRES D'EAU

* ET ÉVITERAIT QUE 70 000 KILOGRAMMES DE DÉCHETS TOXIQUES SOIENT REJETÉS DANS L'ENVIRONNEMENT.

ET LES ÉPARGNES EN QUESTION SONT DES ÉCONOMIES ANNUELLES!

COMME LE SYSTÈME A FAIT SES PREUVES, SON APPLICATION A DÉJÀ ÉTÉ ÉTENDUE AU QUÉBEC, À LA COLOMBIE-BRITANNIQUE ET AU YUKON. IL SERA DISPONIBLE À L'ÉCHELLE NATIONALE EN 1993.

À L'HEURE ACTUELLE, LES TRANSMISSIONS DANS LE CADRE DU TED DOIVENT ÊTRE AUTORISÉES (PAR EXEMPLE, UN COMPTABLE MUNI DU MATÉRIEL REQUIS PEUT OBTENIR CETTE AUTORISATION). IL Y A AUSSI DEUX PROJETS PILOTES À CALGARY ET À SHERBROOKE QUI PERMETTENT À DES PARTICULIERS DE PRODUIRE LEUR DÉCLARATION PAR VOIE ÉLECTRONIQUE À PARTIR DES BUREAUX DE DISTRICT DE L'IMPÔT. LE MINISTÈRE ESPÈRE POUVOIR OFFRIR CETTE POSSIBILITÉ À TOUS LES CANADIENS D'ICI DEUX ANS.

À DOUANES ET ACCISE, LE MINISTÈRE A OBTENU DES RÉSULTATS IMPRESSIONNANTS GRÂCE AU SYSTÈME AUTOMATISÉ D'ÉCHANGE DE DONNÉES DES DOUANES COMMUNÉMENT APPELÉ LE CADEX. EN UTILISANT CE SYSTÈME CANADIEN SPÉCIALISÉ, LES CLIENTS DU MINISTÈRE PEUVENT COMMUNIQUER PAR VOIE ÉLECTRONIQUE AVEC LES FONCTIONNAIRES DES DOUANES POUR QUE LEURS DÉCLARATIONS COMMERCIALES ET LEURS DOCUMENTS DE DÉCLARATION EN DÉTAIL SOIENT TRAITÉS AVANT L'ARRIVÉE DES MARCHANDISES À LA FRONTIÈRE. LES INSPECTEURS DES DOUANES ONT AINSI PLUS DE TEMPS POUR EXAMINER LA DOCUMENTATION ET CONTRÔLER L'EXPÉDITION.

EN SOMME, LE CADEX FACILITE GRANDEMENT LES FORMALITÉS DE DÉCLARATION EN DÉTAIL ET DE DÉDOUANEMENT AINSI QUE LA DÉTERMINATION DES EXPÉDITIONS À RISQUE ÉLEVÉ. LA POPULARITÉ DU SYSTÈME N'A DONC RIEN D'ÉTONNANT. L'ANNÉE DERNIÈRE :

* LE NOMBRE DES PARTICIPANTS AU CADEX EST PASSÉ DE 80 À 140;

* LE CADEX A ÉTÉ AMÉLIORÉ POUR QUE LES PRINCIPALES ENTREPRISES DE MESSAGERIES PUISSENT L'UTILISER POUR TRANSMETTRE LES RENSEIGNEMENTS CONCERNANT LES EXPÉDITIONS DE FAIBLE VALEUR.

GRÂCE À L'EDI, LE MINISTÈRE A AUSSI INTÉGRÉ À CE SYSTÈME UN SYSTÈME DE TRANSFERT ÉLECTRONIQUE DE FONDS QUI PERMET AUX PARTICIPANTS DE PAYER LES DROITS ET LES TAXES EXIGIBLES PAR VOIE ÉLECTRONIQUE.

LE CADEX EST CERTAINEMENT UNE GRANDE RÉUSSITE. COMME LE MENTIONNE LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DANS SON RAPPORT DE 1991, **«SELON LA MAJORITÉ DES UTILISATEURS INTERROGÉS, LE PROJET DU CADEX S'EST AVÉRÉ RENTABLE POUR EUX» (P. 360).**

PARMI LES AUTRES INITIATIVES DE DOUANES ET ACCISE RELATIVES À L'EDI, IL CONVIENT DE MENTIONNER L'EXTENSION DES SYSTÈMES D'EDI AU FRET IMPORTÉ AU CANADA PAR VOIE MARITIME ET FERROVIAIRE. LES TRANSPORTEURS AÉRIENS ET ROUTIERS BÉNÉFICIERONT DE SYSTÈMES SEMBLABLES D'ICI LE DÉBUT DE L'AN PROCHAIN. NOUS NE DEVONS PAS SOUS-ESTIMER LES AVANTAGES QUE PRÉSENTENT CES SYSTÈMES. LA TRANSMISSION DE RENSEIGNEMENTS SUR LE FRET PAR VOIE ÉLECTRONIQUE PERMET AUX DOUANES DE TRAITER LA PLUPART DES EXPÉDITIONS DÈS LEUR ARRIVÉE ET D'OFFRIR UN SERVICE PLUS RAPIDE ET PLUS EFFICIENT.

L'IMPÔT A AUSSI UN PROJET PILOTE D'EDI QUI PERMET AUX EMPLOYEURS DE TRANSMETTRE AU MINISTÈRE TOUS LES RENSEIGNEMENTS CONCERNANT LES RETENUES D'IMPÔT ET DE VERSER CES RETENUES PAR VOIE ÉLECTRONIQUE.

EN SOMME, LES SYSTÈMES D'EDI FACILITENT LES «RAPPORTS» DES CONTRIBUABLES AVEC REVENU CANADA ET AMÉLIORENT DE CE FAIT LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES CANADIENNES, EN PARTICULIER CELLES QUI FONDENT LA GESTION DE LEUR ENTREPRISE SUR LE PRINCIPE DU «STOCKAGE AU MOMENT ADÉQUAT».

UTILISATION DE NOUVELLES PROCÉDURES

BIEN QUE LE RECOURS À LA TECHNOLOGIE FASSE PARTIE INTÉGRANTE DES EFFORTS DU MINISTÈRE POUR RENDRE CES SYSTÈMES ET CES PROGRAMMES PLUS ACCESSIBLES AUX CANADIENS, D'AUTRES ÉLÉMENTS S'Y AJOUTENT. LE MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL A ÉGALEMENT ÉTABLI DE NOUVELLES PROCÉDURES ET DE NOUVEAUX PROGRAMMES QUI ALLÈGENT ET SIMPLIFIENT LA TÂCHE QUE REPRÉSENTENT LE PAIEMENT DES TAXES ET L'OBSERVATION DES RÈGLEMENTS.

PAR EXEMPLE, L'IMPÔT A CRÉÉ **DE NOUVELLES FORMULES DE DÉCLARATION.** EN 1990, DEUX NOUVELLES FORMULES DE DÉCLARATION D'IMPÔT SUR LE REVENU ONT ÉTÉ INTRODUITES :

* LA FORMULE **T1 65 PLUS** CONÇUE POUR LES PERSONNES ÂGÉES DONT LA SITUATION FISCALE EST SIMPLE. CETTE FORMULE DE DEUX PAGES IMPRIMÉES EN GROS CARACTÈRES PEUT ÊTRE REMPLIE SANS QUE LE CONTRIBUABLE AIT À FAIRE DE CALCULS.

* LA FORMULE **T1 ABRÉGÉE** CONÇUE POUR LES CANADIENS ÂGÉS DE MOINS DE 65 ANS ET QUI, TOUT COMME LA FORMULE T1 65 PLUS, N'EXIGE AUCUN CALCUL.

EN OUTRE, L'IMPÔT COMPTE INTRODUIRE LA FORMULE DE DÉCLARATION **T2 ABRÉGÉE** POUR LES PETITES ENTREPRISES À L'ÉTÉ 1992. CETTE NOUVELLE FORMULE PERMETTRAIT D'ALLÉGER LA TÂCHE COMPLEXE ET LONGUE QUE REPRÉSENTE LA PRODUCTION DE LA DÉCLARATION DE SIX PAGES QUE DOIVENT ACTUELLEMENT REMPLIR QUELQUE 500 000 SOCIÉTÉS COMPRENANT BIEN DES PETITES ENTREPRISES.

CES INITIATIVES MONTRENT CLAIREMENT QUE L'IMPÔT S'EST ENGAGÉE À FACILITER LE TRAVAIL DES CANADIENS QUI DOIVENT REMPLIR UNE DÉCLARATION D'IMPÔT EN RENDANT CETTE TÂCHE PLUS SIMPLE ET MOINS LONGUE.

L'IMPÔT A AUSSI CRÉÉ UN NOUVEAU SYSTÈME POUR LE VERSEMENT D'ACOMPTES TRIMESTRIELS. DANS LE CAS DE CERTAINS TYPES DE REVENUS TELS QUE LES REVENUS PROVENANT D'UN TRAVAIL INDÉPENDANT ET LES INTÉRÊTS SUR LES OBLIGATIONS, IL N'Y A PAS DE RETENUES D'IMPÔT À LA SOURCE. LES PERSONNES QUI REÇOIVENT DE TELS REVENUS SONT DONC TENUES DE VERSER DES ACOMPTES TRIMESTRIELS. OR LES CLIENTS DE L'IMPÔT SE SONT PLAINTS AU MINISTÈRE DES DIFFICULTÉS QUE PRÉSENTE LE CALCUL DU MONTANT À VERSER À CHAQUE TRIMESTRE. POUR FOURNIR À SES CLIENTS UN SYSTÈME PLUS SIMPLE ET PLUS FLEXIBLE, LE MINISTÈRE A DONC MODIFIÉ RÉCEMMENT SES PROCÉDURES ET ENVOIE MAINTENANT AUX CONTRIBUABLES DES AVIS PRÉALABLES LEUR INDIQUANT EXACTEMENT LE MONTANT À PAYER. SI CE MONTANT EST PAYÉ DANS LE DÉLAI PRÉVU, AUCUNE PÉNALITÉ OU INTÉRÊT N'EST EXIGÉE.

L'IMPÔT A AUSSI MULTIPLIÉ LES EFFORTS POUR FACILITER LA DÉTERMINATION DU MONTANT DES COTISATIONS ADMISSIBLES À UN REER. CHAQUE ANNÉE, LE MINISTÈRE AVISERA LES PARTICULIERS DU MONTANT DES COTISATIONS À UN REER QU'ILS PEUVENT DÉDUIRE. EN OUTRE, LES RENSEIGNEMENTS SUR CES COTISATIONS FONT MAINTENANT PARTIE DES RENSEIGNEMENTS OFFERTS PAR LE SERVICE AUTOMATISÉ DE RENSEIGNEMENTS DE L'IMPÔT APPELÉ «SERT». LE SERT EST UN SERVICE INFORMATISÉ DE DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS PAR TÉLÉPHONE QUI RENSEIGNE LES CONTRIBUABLES SUR DIVERS SUJETS CONCERNANT L'IMPÔT.

CE NE SONT LÀ QUE QUELQUES EXEMPLES DES MULTIPLES FAÇONS DONT LE MINISTÈRE A SU RÉPONDRE AUX BESOINS DE SA CLIENTÈLE ET SIMPLIFIER SES SYSTÈMES POUR FACILITER LA TÂCHE À TOUS LES CONTRIBUABLES.

DOUANES ET ACCISE A AUSSI FAIT DU PROGRÈS, SURTOUT DANS LES EFFORTS DÉPLOYÉS POUR RENDRE L'OBSERVATION DES RÈGLEMENTS RELATIFS À LA TPS AUSSI FACILE QUE POSSIBLE POUR LES PETITES ENTREPRISES. PLUS L'APPLICATION DE LA TPS SERA SIMPLE POUR LES ENTREPRISES, PLUS LE SYSTÈME SERA EFFICACE ET PLUS LES ENTREPRISES CANADIENNES DEVIENDRONT COMPÉTITIVES.

DANS LE CADRE DE CES EFFORTS VISANT À SIMPLIFIER LE RÉGIME DE LA TPS POUR LES PETITES ENTREPRISES, LE MINISTÈRE A :

* RÉDIGÉ DES GUIDES RÉPONDANT AUX BESOINS PARTICULIERS DE PETITS ENTREPRENEURS COMPRENANT LES CHAUFFEURS DE TAXI, LES PÊCHEURS ET LES AGRICULTEURS;

* ORGANISÉ DES COLLOQUES ET DES COURS CONÇUS SPÉCIFIQUEMENT POUR LES PETITS COMMERÇANTS;

* ASSOUPLI LES RÈGLES S'APPLIQUANT AUX PETITES ENTREPRISES EN LEUR PERMETTANT DE CHOISIR À QUELLE FRÉQUENCE ELLES PRODUIRONT LEURS DÉCLARATIONS;

* PRÉVU TROIS MÉTHODES DE COMPTABILITÉ ABRÉGÉE POUR DIVERS TYPES D'ENTREPRISES — **JE ME DOIS DE SIGNALER QUE LES PETITES ENTREPRISES N'ONT PAS ENCORE TIRÉ PLEINEMENT AVANTAGE DES POSSIBILITÉS QU'OFFRENT CES MÉTHODES DE COMPTABILITÉ.**

POUR COMPLÉTER CES MESURES, LE MINISTÈRE EST À LA RECHERCHE DE MOYENS QUI PERMETTRAIENT DE SIMPLIFIER ENCORE PLUS LE RÉGIME. SI L'ON EN JUGE PAR LE BILAN DE SES RÉALISATIONS, SES EFFORTS SONT VOUÉS AU SUCCÈS.

AUX INITIATIVES DÉJÀ MENTIONNÉES S'AJOUTENT LES EFFORTS DES AGENTS DE REVENU CANADA VISANT À FOURNIR AUX CANADIENS LE SOUTIEN DONT ILS ONT BESOIN POUR SE CONFORMER À LA LOI. POUR ACCROÎTRE CE SOUTIEN, LE MINISTÈRE S'Y EST PRIS DE DEUX FAÇONS :

* IL A RENDU SES SERVICES PLUS ACCESSIBLES;

* IL A DONNÉ PLUS D'IMPORTANCE À LA PRESTATION DE SERVICE D'AIDE ADAPTÉS AUX BESOINS DES CLIENTS.

À L'IMPÔT, PLUSIEURS MOYENS ONT ÉTÉ UTILISÉS POUR RENDRE LES SERVICES DU MINISTÈRE PLUS ACCESSIBLES AUX CANADIENS, DONT LA CRÉATION EN 1990 DU BUREAU D'IMPÔT INTERNATIONAL (BII) DANS LE BUT D'AIDER LES CONTRIBUABLES DONT LES AFFAIRES ONT UN CARACTÈRE INTERNATIONAL. EN 1991, LE BII A REÇU PLUS DE 120 000 DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS PAR TÉLÉPHONE ET TRAITÉS PLUS DE 410 000 DÉCLARATIONS.

L'IMPÔT A AUSSI AUGMENTÉ LE NOMBRE DES BUREAUX DE DISTRICT POUR MIEUX SERVIR LES CANADIENS. À L'HEURE ACTUELLE, IL Y A TRENTE-SEPT BUREAUX DE DISTRICT AU CANADA ET UN AUTRE DOIT OUVRIR AU PRINTEMPS À PETERBOROUGH.

LES CENTRES FISCAUX DE L'IMPÔT ONT AUSSI ÉTÉ RÉORGANISÉS POUR EN FAIRE DES CENTRES PLUS AXÉS SUR LE SERVICE ET PLUS ACCESSIBLES AU PUBLIC. PLUS DE 120 COMPTOIRS D'INFORMATION FISCALE ONT ÉTÉ ÉTABLIS DANS LES PETITES COLLECTIVITÉS ET LES CENTRES URBAINS POUR RENDRE LES SERVICES DE L'IMPÔT PLUS ACCESSIBLES À SES CLIENTS. POUR LA PREMIÈRE FOIS, AU MOINS UN VINGTAINE DE CES COMPTOIRS SE TROUVENT DANS DES CENTRES D'EMPLOI DU CANADA OÙ LE PUBLIC PEUT SE RENDRE FACILEMENT. CETTE INITIATIVE AMÉLIORE LA QUALITÉ ET L'EFFICIENCE DES SERVICES OFFERTS.

IL CONVIENT DE SIGNALER QUE L'INITIATIVE EN QUESTION DÉCOULE DU BUDGET DE 1992 QUI PRÉVOIT UNE COLLABORATION INTERMINISTÉRIELLE DANS LA PRESTATION DE SERVICES COMMUNS (VOIR LA PARTIE DU BUDGET PORTANT SUR LE REGROUPEMENT DES SERVICES DANS LES CENTRES URBAINS ET LES SERVICES À GUICHET UNIQUE DANS LES CENTRES MOINS IMPORTANTS).

L'IMPÔT A AUSSI CRÉÉ POUR LES CANADIENS UNE PRODUCTION VIDÉO INTITULÉE «VOTRE DÉCLARATION ÉTAPE PAR ÉTAPE» AINSI QU'UN PROGRAMME LES AIDANT À RÉSOUDRE LES PROBLÈMES LIÉS À LA DÉCLARATION D'IMPÔT. GRÂCE À SON PROGRAMME D'AIDE VOLONTAIRE AUQUEL PARTICIPENT QUELQUE 10 000 BÉNÉVOLES, PLUS DE 200 000 PERSONNES RECEVRONT PROBABLEMENT L'AIDE DONT ELLES ONT BESOIN POUR REMPLIR LEUR DÉCLARATION D'IMPÔT CETTE ANNÉE.

EN SOMME, REVENU CANADA CHERCHE ACTIVEMENT LE MOYEN D'AMÉLIORER SES MÉTHODES ET SES PROGRAMMES POUR FACILITER LA TÂCHE À TOUS LES CANADIENS. EN TROUVANT DE NOUVEAUX MOYENS D'EXPLOITER LES RESSOURCES DE LA TECHNOLOGIE ET DE MENER SES OPÉRATIONS ET EN OFFRANT AUX CANADIENS UN SERVICE DE QUALITÉ, LE MINISTÈRE A BEAUCOUP FAIT POUR SIMPLIFIER LES ROUAGES DU SYSTÈME.

III. AMÉLIORATION DE L'EFFICIENCE ET DE LA RÉCEPTIVITÉ

LA PRÉSENTE SECTION PASSE EN REVUE CERTAINES DES RÉALISATIONS DU MINISTÈRE POUR ACCROÎTRE L'EFFICIENCE DE LA MISE EN OEUVRE DE SES PROGRAMMES. LE MOT «EFFICIENCE» DANS CE CONTEXTE VEUT DIRE FOURNIR DES SERVICES ET DES PROGRAMMES DE QUALITÉ, DE FAÇON RESPONSABLE ET RENTABLE.

IL IMPORTE DE SOULIGNER QUE LE MINISTÈRE A RÉUSSI À FACILITER L'OBSERVATION DE LA LOI PAR LES CANADIENS SANS DIMINUER SON APTITUDE À PROTÉGER LES RECETTES OU LES INTÉRÊTS DU PAYS. EN EFFET, LA SIMPLICITÉ ET L'EFFICIENCE SONT SOUVENT COMPLÉMENTAIRES, COMME L'EXPÉRIENCE L'ENSEIGNE CAR LE MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL EST PARVENU À SIMPLIFIER LE SYSTÈME TOUT EN LE RENDANT PLUS EFFICIENT.

LES TECHNIQUES DÉCRITES CI-DESSUS ONT ÉTÉ UTILISÉES DANS DE NOMBREUX DOMAINES, À SAVOIR LA TECHNOLOGIE, L'EDI ET L'AMÉLIORATION DES PROCÉDURES.

GRÂCE À LA TECHNOLOGIE ET À L'EED, ET L'IMPÔT ET DOUANES ET ACCISE ONT GRANDEMENT AMÉLIORÉ LEURS OPÉRATIONS. PAR EXEMPLE, L'IMPÔT A DERNIÈREMENT LANCÉ LE PROGRAMME DE DÉPÔT DIRECT.

CE PROGRAMME PERMET À TOUS LES DÉCLARANTS DE FAIRE VIRER LEUR REMBOURSEMENT D'IMPÔT SUR LE REVENU (LORSQU'UN REMBOURSEMENT EST JUSTIFIÉ) DIRECTEMENT À LEUR COMPTE BANCAIRE DANS N'IMPORTE QUEL ÉTABLISSEMENT FINANCIER AU CANADA. À PARTIR DE JUILLET, LE DÉPÔT DIRECT SERA AUSSI OFFERT À TOUS CEUX QUI REÇOIVENT UN CRÉDIT POUR LA TPS. EN NOVEMBRE, CE SERA AU TOUR DES PERSONNES TOUCHANT LE VERSEMENT ANTICIPÉ DE CRÉDIT D'IMPÔT POUR ENFANTS.

L'ÉLOGE DE CE PROGRAMME PEUT ÊTRE FAIT POUR PLUSIEURS RAISONS : IL PROCURE UNE PLUS GRANDE SÉCURITÉ, FIABILITÉ ET COMMODITÉ AUX CANADIENS ET IL ÉLIMINE LA CRAINTE QUE LES CHÈQUES POURRAIENT ÊTRE PERDUS, ENDOMMAGÉS OU RETARDÉS.

COMME LA PLUPART DES INITIATIVES EED À CE JOUR, LE PROGRAMME DE DÉPÔT DIRECT RÉDUIRA LES ÉCRITURES POUR LE GOUVERNEMENT ET L'ENSEMBLE DES CANADIENS, AINSI QUE LE DOUBLE EMPLOI ET LES TEMPS DE TRAITEMENT. IL PERMET AUSSI DES ÉCONOMIES. SI SEULEMENT 15 P. 100 DES CONTRIBUABLES SE PRÉVALAIENT DE CE SERVICE, LE GOUVERNEMENT ÉCONOMISERAIT PRÈS DE 700 000 $ DANS LA PRÉSENTE ANNÉE SEULEMENT.

CELA REPRÉSENTE UNE AUTRE RÉUSSITE EED POUR L'IMPÔT. IL VA SANS DIRE QUE LES SPÉCIALISTES EN DÉCLARATIONS D'IMPÔT ONT ACCLAMÉ CETTE INITIATIVE ET LES EFFORTS DE L'IMPÔT POUR EN ASSURER LE BON FONCTIONNEMENT.

LA TECHNOLOGIE A AUSSI ÉTÉ APPLIQUÉE AVEC BEAUCOUP DE SUCCÈS POUR HAUSSER L'EFFICACITÉ AVEC LAQUELLE DOUANES ET ACCISE PROTÈGE LA SOCIÉTÉ CANADIENNE.

PAR EXEMPLE, UN ÉLÉMENT CLÉ DE L'INITIATIVE DOUANES 2000 A ÉTÉ LE RÉCENT LANCEMENT DU SYSTÈME DE LA MAINLEVÉE À LA LIP PAR LE MINISTÈRE. IL S'AGIT D'UN SYSTÈME INFORMATIQUE QUI FACILITE ET REND PLUS EFFICIENTE LA MAINLEVÉE DES MARCHANDISES À LA LIGNE D'INSPECTION PRIMAIRE À LA FRONTIÈRE. IL OFFRE DEUX CARACTÉRISTIQUES PRINCIPALES :

1) LES GRANDS IMPORTATEURS DEMANDENT AUX DOUANES L'AUTORISATION D'UTILISER CE SYSTÈME POUR LES EXPÉDITIONS RÉPÉTITIVES À FAIBLE RISQUE;

2) ILS PASSENT ENSUITE À LA PROCÉDURE PRÉALABLE À L'ARRIVÉE. L'IMPORTATEUR PRÉSENTE ALORS LES DOCUMENTS DE LA MAINLEVÉE AVANT L'ARRIVÉE DE L'EXPÉDITION. AINSI LES DOUANES PEUVENT TRAITER LES DOCUMENTS AVANT L'ARRIVÉE DE L'EXPÉDITION ET AVISER LES INSPECTEURS DES DOUANES D'EN ACCORDER LA MAINLEVÉE OU DE L'EXAMINER.

LE SYSTÈME DE LA MAINLEVÉE À LA LIP A AMÉLIORÉ LES OPÉRATIONS DOUANIÈRES DE NOMBREUSES ET IMPORTANTES FAÇONS. IL A RÉDUIT LES DÉLAIS DE DÉDOUANEMENT. EN EFFET, LE DÉLAI DE DÉDOUANEMENT D'UNE HEURE POUR LES CAMIONNEURS EST MAINTENANT INFÉRIEUR À UNE MINUTE (CE QUI A ALLÉGÉ LA CONGESTION AUX POINTS D'ENTRÉE À LA FRONTIÈRE).

LE SYSTÈME A AUSSI FACILITÉ LE CIBLAGE DE L'INSPECTION. PAR CONSÉQUENT, IL AIDE LES DOUANES À LUTTER CONTRE LE TRAFIC DE LA DROGUE ET LA CONTREBANDE.

EN DERNIER LIEU, LE SYSTÈME, PAR L'ACCÉLÉRATION DU DÉDOUANEMENT, EST CLAIREMENT AVANTAGEUX POUR LES IMPORTATEURS.

UNE AUTRE GRANDE RÉUSSITE EST LA RÉCENTE INTRODUCTION DU SYSTÈME APPELÉ SASLIP, SIGLE DU SYSTÈME AUTOMATISÉ DE SURVEILLANCE À LA LIP. LE SASLIP EST UN SYSTÈME DES PLUS PERFECTIONNÉS QUI A POUR BUT D'AIDER À PROTÉGER LA SOCIÉTÉ CANADIENNE CONTRE LES EXPÉDITIONS ILLÉGALES DE DROGUES ET D'AUTRES MARCHANDISES DANGEREUSES. IL MET AUSSI LE MINISTÈRE ENCORE PLUS À MÊME DE PROTÉGER LA SOCIÉTÉ CANADIENNE CONTRE LES TERRORISTES, LES CRIMINELS ET LES AUTRES INDÉSIRABLES.

LE SASLIP A RECOURS À LA TECHNOLOGIE POUR VÉRIFIER LES PASSEPORTS ET LES AUTRES PAPIERS D'IDENTITÉ LORSQUE LES VOYAGEURS ARRIVENT DANS UN AÉROPORT INTERNATIONAL AU CANADA. LE SYSTÈME CONSULTE UNE BANQUE DE DONNÉES À JOUR SUR LES VOYAGEURS «À RISQUE ÉLEVÉ». S'IL Y A CONFIRMATION, LE SASLIP SIGNALE À L'INSPECTEUR QUE LA PERSONNE EST UN CRIMINEL NOTOIRE OU PRÉSUMÉ ET DES MESURES APPROPRIÉES PEUVENT ÊTRE PRISES.

LE SASLIP A FAIT L'OBJET D'UN PROJET PILOTE À L'AÉROPORT INTERNATIONAL PEARSON ET IL A RÉCEMMENT ÉTÉ INTRODUIT À DORVAL ET À MIRABEL. DEPUIS SA MISE EN PLACE, LE SYSTÈME A DIRECTEMENT ENTRAÎNÉ :

* 10 SAISIES DE DROGUES À MONTRÉAL;

* LA SAISIE DE MONTRES ROLEX D'UNE VALEUR DE 14 000 $ SUR LE POINT D'ENTRER EN CONTREBANDE AU PAYS (LA PERSONNE EN QUESTION AVAIT DÉJÀ ÉTÉ RECONNUE COUPABLE DE CONTREBANDE DE CIGARETTES);

* LA SAISIE DE 22 CARTOUCHES DE CIGARETTES D'UN VOYAGEUR;

* UNE SAISIE DE HASCHICH À LA FIN DE MARS;

* LA SAISIE DE 50 KILOS DE COCAÏNE, QUI A DONNÉ LIEU À L'ARRESTATION DE 5 PERSONNES ET À UNE SAISIE DE 250 000 $ EN ESPÈCES PROVENANT DE LA VENTE DE DROGUES;

* L'INTERCEPTION DE 3 PERSONNES PAR L'IMMIGRATION : UNE ÉTAIT RECHERCHÉE POUR FRAUDE, UNE AUTRE ÉTAIT SOUPÇONNÉE D'ÊTRE UN FAUX RÉFUGIÉ ET LA TROISIÈME AVAIT DÉJÀ ÉTÉ DÉPORTÉE EN RAISON D'UNE CONDAMNATION POUR MEURTRE.

VOILÀ UN DÉBUT IMPRESSIONNANT!

LE SASLIP SERA EN ACTIVITÉ DANS TOUS LES GROS AÉROPORTS INTERNATIONAUX DU PAYS D'ICI LA MI-JUILLET.

REVENU CANADA JOUE UN RÔLE DE PREMIER ORDRE DANS LA STRATÉGIE ANTIDROGUE DU PAYS. COMME L'INDIQUENT LES DONNÉES QUE JE VIENS DE FOURNIR, LE SASLIP EST UN ÉLÉMENT CLÉ DE CETTE STRATÉGIE ET DE L'EFFORT DU MINISTÈRE POUR METTRE LA SOCIÉTÉ CANADIENNE À L'ABRI DE CETTE MENACE. LE MINISTÈRE A AUSSI RÉCEMMENT

* AUGMENTÉ LES RESSOURCES HUMAINES AFFECTÉES À LA LUTTE CONTRE LA DROGUE EN AJOUTANT 62 AGENTS POUR ACCROÎTRE SES MOYENS DE DÉTECTION DANS LE DOMAINE DU FRET À RISQUE ÉLEVÉ;

* RENFORCÉ SON ÉQUIPE DE CHIENS DÉTECTEURS;

* ACHETÉ DU MATÉRIEL DE RADIOSCOPIE DERNIER CRI POUR POUVOIR MIEUX DÉCELER LÀ DROGUE PENDANT L'EXAMEN DU FRET, DES BAGAGES ET DU COURRIER;

* INTENSIFIÉ L'INITIATION DE SES AGENTS À LA DÉTECTION DE LA DROGUE POUR FAIRE EN SORTE QUE LES INSPECTEURS DES DOUANES SOIENT AU COURANT DES PLUS RÉCENTES TENDANCES ET TECHNIQUES DES PASSEURS DE DROGUE ET DES ORGANISATIONS QUI EN FONT LE TRAFIC.

COMME LE MINISTÈRE L'A RÉPÉTÉ AILLEURS ET COMME EN TÉMOIGNENT SES ACTIONS, IL S'EST ENGAGÉ À ENRAYER LE COMMERCE ILLÉGAL DE LA DROGUE AU CANADA.

EN PLUS D'UTILISER LA TECHNOLOGIE EFFICACEMENT, LE REVENU NATIONAL A FAIT D'IMPORTANTS PROGRÈS DANS L'ÉLABORATION DE NOUVEAUX PROGRAMMES ET DE PROCÉDURES RATIONALISÉES POUR AMÉLIORER LA QUALITÉ DE SES OPÉRATIONS D'UNE MANIÈRE RESPONSABLE ET RENTABLE.

PAR EXEMPLE, DOUANES ET ACCISE A PRIS DES DISPOSITIONS POUR RATIONALISER CERTAINES MESURES D'EXÉCUTION À LA FRONTIÈRE ET LE RÉSULTAT A ÉTÉ PHÉNOMÉNAL.

LES NOUVELLES PROCÉDURES D'EXÉCUTION ONT D'ABORD ÉTÉ MISES À L'ESSAI PAR UN PROJET PILOTE DE 60 JOURS DANS 7 BUREAUX DES DOUANES. CETTE RATIONALISATION DES PROCÉDURES A, EN MOYENNE, ENTRAÎNÉ UNE AUGMENTATION DE 200 P. 100 DES MESURES D'EXÉCUTION! DEVANT CE FAIT, LE MINISTÈRE A MIS EN OEUVRE LES NOUVELLES PROCÉDURES À L'ÉCHELLE NATIONALE EN SEPTEMBRE 1991.

DANS LE NOUVEAU SYSTÈME, LES VOYAGEURS QUI OMETTENT DE DÉCLARER DES MARCHANDISES SONT PASSIBLES DE PÉNALITÉS FONDÉES SUR LA VALEUR DES MARCHANDISES NON DÉCLARÉES PLUTÔT QUE SUR LES DROITS ET LES TAXES ÉLUDÉS COMME DANS L'ANCIEN SYSTÈME.

LE NOUVEAU SYSTÈME A DIMINUÉ LES ÉCRITURES, A SIMPLIFIÉ LE CALCUL DES PÉNALITÉS ET A RÉDUIT DE DEUX À TROIS HEURES QU'IL ÉTAIT À ENVIRON 30 MINUTES LE TEMPS MIS PAR LES INSPECTEURS POUR TRAITER UNE MESURE DE SAISIE.

ÉTANT DONNÉ LES RÉSULTATS DU PROJET PILOTE, LE MINISTÈRE S'ATTEND À CE QUE LES PROCÉDURES RATIONALISÉES AMÈNENT UNE AUGMENTATION MARQUÉE DES MESURES D'EXÉCUTION PRISES À L'ÉGARD DES QUELQUE CANADIENS QUI TRICHENT À LA FRONTIÈRE ET N'OBSERVENT PAS VOLONTAIREMENT LA LÉGISLATION CANADIENNE.

IV. RENDRE LE SYSTÈME PLUS JUSTE

LE MINISTÈRE A AUSSI BEAUCOUP PROGRESSÉ DANS SES EFFORTS POUR FOURNIR DES PROGRAMMES ET DES SERVICES DE QUALITÉ ET RENTABLES. EN PLUS DE CES RÉALISATIONS, LE MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL A AUSSI AVANCÉ DANS SA TENTATIVE POUR DONNER UN SYSTÈME PLUS JUSTE AUX CANADIENS.

LE 17 DÉCEMBRE 1991, LE «DOSSIER ÉQUITÉ» EST DEVENU LOI. IL APPORTAIT DES MODIFICATIONS À LA LOI DE L'IMPÔT SUR LE REVENU, QUI PERMETTENT AUX FONCTIONNAIRES DE L'IMPÔT D'APPLIQUER LE PROGRAMME AVEC PLUS DE SOUPLESSE ET DE SENSIBILITÉ EN FONCTION DES CIRCONSTANCES ET DES BESOINS PARTICULIERS DES CANADIENS.

PAR EXEMPLE, À LA SUITE DE CES MODIFICATIONS, IL EST MAINTENANT POSSIBLE POUR LES CONTRIBUABLES D'OBTENIR DES REMBOURSEMENTS (EN REMONTANT JUSQU'EN 1985) DANS LES CAS OÙ ILS :

* ONT PAYÉ DE L'IMPÔT EN TROP PARCE QUE LEUR EMPLOYEUR FAISAIT DES RETENUES TROP ÉLEVÉES SUR LA PAYE;

* N'ONT PAS DEMANDÉ DES CRÉDITS D'IMPÔT REMBOURSABLES;

* ONT DÉJÀ PRÉSENTÉ UNE DÉCLARATION DE REVENU ET ONT DÉCOUVERT ENSUITE QU'ILS N'AVAIENT PAS DEMANDÉ UNE DÉDUCTION OU UN CRÉDIT D'IMPÔT AUQUEL ILS AVAIENT DROIT.

AVANT CES MODIFICATIONS, LES CONTRIBUABLES POUVAIENT DEMANDER UN REMBOURSEMENT D'UNE RÉTROACTIVITÉ MAXIMALE DE 3 ANS.

LE DOSSIER ÉQUITÉ PERMET AUSSI AU MINISTÈRE D'ANNULER LES PÉNALITÉS POUR RETARD DE PRODUCTION OU Y RENONCER SI DES CIRCONSTANCES EXCEPTIONNELLES ONT EMPÊCHÉ LE CONTRIBUABLE DE SOUSCRIRE SA DÉCLARATION DANS LE DÉLAI IMPARTI.

ENFIN, IL Y A AUSSI EU DES MODIFICATIONS EN VUE DE RATIONALISER LA PROCÉDURE D'APPEL AFIN D'ACCORDER AUX CANADIENS PLUS DE TEMPS POUR PRÉSENTER DES OPPOSITIONS OU DES APPELS ET POUR QU'ILS PUISSENT LE FAIRE SIMPLEMENT EN NOUS ÉCRIVANT (C'EST-À-DIRE QU'IL N'Y A PAS DE FORMULE À REMPLIR).

D'AUTRE PART, LES EFFORTS DE DOUANES ET ACCISE POUR FAVORISER UN SYSTÈME PLUS JUSTE SE SONT TRADUITS PAR LA PRISE DE MESURES DEVANT ASSURER DES RÈGLES DE JEU ÉQUITABLES AUX ENTREPRISES CANADIENNES. LE MINISTÈRE N'A PAS FLÂNÉ.

CONFORMÉMENT À LA LOI SUR LES MESURES SPÉCIALES D'IMPORTATION (LMSI), DONT LE BUT EST DE PROTÉGER LES ENTREPRISES CANADIENNES CONTRE LA CONCURRENCE DÉLOYALE, DOUANES ET ACCISE MET ACTUELLEMENT EN VIGUEUR PLUS DE 44 MESURES ANTIDUMPING OU COMPENSATRICES, DONT 14 VISANT DES MARCHANDISES IMPORTÉES DES ÉTATS-UNIS.

DOUANES ET ACCISE VA AUSSI RÉDUIRE À 20 $ L'EXEMPTION DE TAXES ET DE DROITS SUR LES IMPORTATIONS PAR LE COURRIER ET PAR MESSAGERIES À COMPTER DU 1ER JUILLET 1992 (À L'HEURE ACTUELLE, LES EXPÉDITIONS COMMANDÉES PAR LA POSTE D'UNE VALEUR INFÉRIEURE À 40 $ NE SONT PAS FRAPPÉES DE DROITS ET DE TAXES À L'IMPORTATION). CE CHANGEMENT ASSUJETTIRA À DES DROITS ET(OU) À DES TAXES 7 AUTRES MILLIONS DE COLIS.

LES CANADIENS PROFITERONT DE CES CHANGEMENTS SOUS DEUX RAPPORTS SURTOUT : D'ABORD PARCE QU'ILS DÉBOUCHERONT SUR DES RÈGLES DE JEU PLUS ÉQUITABLES POUR LES SOCIÉTÉS CANADIENNES CAR ILS ÉLIMINERONT L'AVANTAGE QU'ACCORDE LA POLITIQUE ACTUELLE AUX SOCIÉTÉS ÉTRANGÈRES DE VENTES PAR LA POSTE, PUIS ILS PRODUIRONT ENVIRON 11 MILLIONS DE DOLLARS EN RECETTES SUPPLÉMENTAIRES.

EN RÉSUMÉ, CES INITIATIVES FONT AUSSI LA PREUVE QUE LE REVENU NATIONAL EST SENSIBLE AUX BESOINS DES CANADIENS ET QU'IL EST PRÊT À AGIR AVEC INNOVATION ET CRÉATIVITÉ POUR AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME.

V. TRAVAILLER ENSEMBLE

LES SECTIONS QUI PRÉCÈDENT DÉCRIVAIENT LES PROGRÈS FAITS PAR LE REVENU NATIONAL DANS L'AMÉLIORATION DES SYSTÈMES ET DES PROGRAMMES QU'IL APPLIQUE DANS L'INTÉRÊT DE TOUS LES CANADIENS.

CHOSE NON SURPRENANTE, IL Y A UN SECRET DERRIÈRE LES SUCCÈS DU MINISTÈRE AU COURS DES RÉCENTES ANNÉES : IL A CHANGÉ SA FAÇON DE TROUVER DES SOLUTIONS.

L'HONORABLE OTTO JELINEK A MAINTES FOIS DÉCLARÉ QU'IL CROIT FERMEMENT À L'IMPORTANCE DE LIENS ÉTROITS ENTRE LE GOUVERNEMENT, LE SECTEUR PRIVÉ ET LES PRINCIPAUX INTERVENANTS — ENTRE LE MINISTÈRE ET SES CLIENTS. C'EST EXACTEMENT CE À QUOI LE REVENU NATIONAL S'EST ACTIVEMENT EMPLOYÉ.

LE MINISTÈRE A CONSULTÉ SES CLIENTS SUR LEURS BESOINS, PRÉOCCUPATIONS, INTÉRÊTS ET IDÉES POUR OBTENIR DES AMÉLIORATIONS. D'AUTRE PART, IL A ACCUEILLI FAVORABLEMENT LEUR CONTRIBUTION À SES PROPRES IDÉES, SOLUTIONS ET INITIATIVES.

C'EST EN TRAVAILLANT AVEC SES CLIENTS QUE LE MINISTÈRE A TROUVÉ DES SOLUTIONS INNOVATRICES À DES DÉFIS FONDAMENTAUX.

PAR EXEMPLE, DOUANES ET ACCISE A RÉCEMMENT CRÉÉ DES VOIES DE DÉDOUANEMENT SPÉCIALES À DE NOMBREUX POINTS FRONTIÈRE AU PAYS (P. EX,, À WOODSTOCK (NOUVEAU-BRUNSWICK), EMERSON (MANITOBA) ET OSOYOOS (COLOMBIE-BRITANNIQUE)) POUR LES TOURISTES ET POUR LES CANADIENS REVENANT AU PAYS QUI N'ONT RIEN À DÉCLARER. CES VOIES RÉDUISENT LES FILES D'ATTENTE ET FACILITENT LA CIRCULATION DES GENS À LA FRONTIÈRE. PAR CONSÉQUENT, ELLES Y ONT ALLÉGÉ LA CONGESTION.

CETTE INITIATIVE VISE À FACILITER L'ENTRÉE AU PAYS DES TOURISTES ET À ANNULER LES RÉPERCUSSIONS NÉGATIVES DE LA CONGESTION À LA FRONTIÈRE SUR L'INDUSTRIE TOURISTIQUE CANADIENNE DANS LES LOCALITÉS LE LONG DE LA FRONTIÈRE.

CETTE INITIATIVE EST LE RÉSULTAT DIRECT DE RENCONTRES QUE LE MINISTRE A ORGANISÉES À TRAVERS LE PAYS AVEC DES CANADIENS PRÉOCCUPÉS PAR L'IMPACT DES ACHATS OUTRE-FRONTIÈRE. L'HONORABLE OTTO JELINEK S'EST RÉUNI AVEC, ENTRE AUTRES, DES DÉTAILLANTS, DES MAIRES ET DES FONCTIONNAIRES PROVINCIAUX. IL EN A RÉSULTÉ UNE INITIATIVE QUI CONSTITUE UN EXEMPLE CONCRET DU SUCCÈS QUE VOUS POUVEZ AVOIR EN TRAVAILLANT AVEC LES GENS.

LES EFFORTS DU MINISTÈRE DANS LE BUT DE RÉDUIRE LA PAPERASSERIE POUR LES ENTREPRISES CANADIENNES EN SONT UN AUTRE EXEMPLE. DOUANES ET ACCISE, DE CONCERT AVEC CELLES-CI, A MIS À L'ESSAI ET A RÉCEMMENT MIS EN OEUVRE LE SYSTÈME D'EXAMEN INTÉRIEUR AVANT L'ARRIVÉE (APPELÉ SEIA).

LE SEIA, UTILISANT COMME BASE UN AUTRE SYSTÈME EED, A SIMPLIFIÉ LA MAINLEVÉE DES MARCHANDISES IMPORTÉES À DES POINTS INTÉRIEURS. À L'INSTAR DU CADEX, IL FACILITE LE DÉDOUANEMENT DES MARCHANDISES. IL RÉDUIT LA PÉRIODE OÙ LES MARCHANDISES SONT EN TRANSIT ET EN ENTREPÔT, IL ACCÉLÈRE LEUR LIVRAISON ET IL AIDE LES ENTREPRISES À MIEUX GÉRER LEURS STOCKS. PAR VOIE DE CONSÉQUENCE, L'INTRODUCTION DE CE SYSTÈME AIDERA À ACCROÎTRE LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES CANADIENNES.

L'IMPÔT S'EST AUSSI ACTIVÉ DANS CE DOMAINE. PAR EXEMPLE, IL A MIS SUR PIED DES COMITÉS CONSULTATIFS AVEC DES REPRÉSENTANTS DE PETITES ET DE GRANDES ENTREPRISES, DES GENS DE L'ÂGE D'OR, DES BÉNÉVOLES, ETC. POUR DISCUTER LES SUJETS D'AGACEMENT ET POUR CHERCHER DES MOYENS D'AMÉLIORER LE SYSTÈME ET DE FACILITER L'OBSERVATION DE LA LOI. LES PLUS RÉCENTS RÉSULTATS SEMBLENT INDIQUER QUE CES CONSULTATIONS FACILITERONT SANS DOUTE LES EFFORTS POUR APPORTER D'AUTRES AMÉLIORATIONS AU SYSTÈME.

EN SOMME, L'EXPÉRIENCE MONTRE QUE LE GOUVERNEMENT ET LES ENTREPRISES PEUVENT, EN TRAVAILLANT ENSEMBLE, METTRE AU POINT DES SYSTÈMES PLUS PROGRESSIFS ET RÉCEPTIFS.

VI. NOTRE VISION DE L'AVENIR: REMARQUES DE CLÔTURE

LE MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL A PRIS DE NOMBREUSES MESURES AFIN D'AMÉLIORER LES PROGRAMMES ET LES SYSTÈMES DONT IL EST RESPONSABLE. CES EFFORTS DÉCOULENT DU DÉSIR DE FOURNIR AUX CANADIENS LES SERVICES EFFICACES, RÉCEPTIFS ET EFFICIENTS QU'ILS MÉRITENT.

TOUTEFOIS, LA TÂCHE N'EST PAS TERMINÉE. LE MONDE ÉVOLUE RAPIDEMENT. LA MONDIALISATION DES ÉCHANGES ET LA RAPIDITÉ DES CHANGEMENTS TECHNOLOGIQUES PRESSENT TOUTES LES ÉCONOMIES INDUSTRIALISÉES DE S'ADAPTER À DE NOUVELLES RÉALITÉS ET LE CANADA N'Y FAIT PAS EXCEPTION.

LES CONCURRENTS DU CANADA PROCÈDENT À DES CHANGEMENTS POUR RELEVER LE DÉFI. LE CANADA DOIT AUSSI S'ADAPTER S'IL VEUT MAINTENIR, VOIRE HAUSSER LE NIVEAU DE VIE DE SES HABITANTS.

LE MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL EST CLAIREMENT SUR LA BONNE VOIE. SES ANTÉCÉDENTS DÉMONTRENT QU'IL EST PROGRESSIF, INNOVATEUR ET OUVERT AUX IDÉES, ET QU'IL EST UN MENEUR POUR CE QUI EST DU CHANGEMENT AU SEIN DU GOUVERNEMENT.

LE CHEMIN DU MINISTÈRE VERS L'AVENIR, QUI PASSE PAR DES INITIATIVES TELLE **DOUANES 2000**, EST LE REFLET DES RÉALISATIONS DÉCRITES MAIS NE S'Y LIMITE PAS.

LE MINISTÈRE A BIEN L'INTENTION DE CONTINUER À EMPLOYER LA NOUVELLE TECHNOLOGIE, COMME L'ÉDI, ET DE TROUVER DE NOUVELLES MANIÈRES POUR SIMPLIFIER SES PROGRAMMES ET SES SYSTÈMES, POUR RENDRE LE SYSTÈME PLUS JUSTE ET POUR FAIRE EN SORTE QUE LES CANADIENS PUISSENT TRAVAILLER PLUS FACILEMENT AVEC LE GOUVERNEMENT. EN VÉRITÉ, LE MINISTÈRE ENTREVOIT UN AVENIR «À GUICHET UNIQUE» — UN AVENIR OÙ LES CANADIENS N'AURONT QU'UN SEUL POINT DE CONTACT POUR TRAITER AVEC LE GOUVERNEMENT.

LE MINISTÈRE POURSUIVRA AUSSI DE NOUVELLES INITIATIVES, TEL LE RENOUVELLEMENT ORGANISATIONNEL. CETTE INITIATIVE EST LA PREUVE QUE NOUS TENONS À NOS EMPLOYÉS ET AU CHANGEMENT INTERNE COMME UN MOYEN DE FOURNIR UN MEILLEUR SERVICE AUX CANADIENS EN NOUS ASSURANT QUE NOUS AVONS LES GENS, LES COMPÉTENCES ET LA CULTURE ORGANISATIONNELLE NÉCESSAIRES POUR NOUS ADAPTER ET RÉPONDRE EFFICACEMENT À UN CONTEXTE EN ÉVOLUTION.

EN DERNIER LIEU, LE MINISTÈRE CONTINUERA À TRAVAILLER AVEC LES CANADIENS ET LES ENTREPRISES CANADIENNES AFIN DE TROUVER DES SOLUTIONS INNOVATRICES AUX DÉFIS QUI NOUS ATTENDENT. SI LES RÉSULTATS OBTENUS À CE JOUR PEUVENT SERVIR D'INDICE, LES SUCCÈS DU MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL NE DEVRAIENT PAS SE DÉMENTIR DANS LES ANNÉES FUTURES.

MAIL POSTE
Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid Port payé
Lettermail Poste-lettre
K1A 0S9
Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From Revenue Canada:

Adair Banerd, Assistant Deputy Minister, Corporate Management Branch, Customs and Excise;

Mike Burpee, Acting Assistant Deputy Minister, Customs and Excise;

Pierre Gravelle, Deputy Minister, Taxation.

TÉMOINS

De Revenu Canada:

Adair Banerd, sous-ministre adjoint, Gestion ministérielle, Douanes et Accise;

Mike Burpee, sous-ministre adjoint intérimaire, Accise—TPS;

Pierre Gravelle, sous-ministre, Impôt.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Government Publications

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 48

Monday, April 27, 1992

Chairperson: Murray Dorin

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 48

Le lundi 27 avril 1992

Président: Murray Dorin

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances

RESPECTING:

Bill C-48, An Act to amend the Canada Deposit Insurance Corporation Act and to amend other Acts in consequence thereof

INCLUDING:

The Twelfth Report to the House

CONCERNANT:

Projet de loi C-48, Loi modifiant la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada et d'autres lois en conséquence

Y COMPRIS:

Le douzième rapport à la Chambre

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)



Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992

24855

STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairperson: Murray Dorin

Vice–Chairmen: Clément Couture
Diane Marleau

Members

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White

(Quorum 5)

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: Murray Dorin

Vice–présidents: Clément Couture
Diane Marleau

Membres

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White

(Quorum 5)

La greffière du Comité

Susan Baldwin

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

REPORT TO THE HOUSE

Monday, May 4, 1992

The Standing Committee on Finance has the honour to present its

TWELFTH REPORT

In accordance with its Order of Reference from the House of Commons of Wednesday, February 5, 1992, your Committee has considered Bill C-48, An Act to amend the Canada Deposit Insurance Corporation Act and to amend other Acts in consequence thereof, and has agreed to report it with the following amendments:

Clause 1

Strike out line 20, at page 1, and substitute the following therefor:

"that is convertible at any time into a share,"

Strike out line 22, at page 1, and substitute the following therefor:

"(*b*) an option or a"

Strike out line 13, at page 2, and substitute the following therefor:

"that is convertible at any time into subor-"

Strike out line 15, at page 2, and substitute the following therefor:

"(*b*) an option or a"

Clause 11

Strike out line 23, at page 5, and substitute the following therefor:

"39.1(1) and after having taken into account whether an agreement or series of transactions referred to in subsection 39.19(1) is reasonably likely to be expeditiously entered into, the Corporation may request the"

In the English version only, strike out line 17, at page 6, and substitute the following therefor:

"subordinated debt;"

Strike out line 22, at page 6, and substitute the following therefor:

"under it; and

(*d*) does not prevent a secured creditor or transferee of the person who was the holder of the shares or subordinated debt immediately before the making of the order from being entitled to receive compensation under section 39.26 or 39.3."

Strike out line 8, at page 7, and substitute the following therefor:

"(*a*) no action or other civil proceeding may be"

Strike out lines 13 and 14, at page 7, and substitute the following therefor:

"(*b*) no attachment, garnishment, execution or other method of enforcement of a judgment or order against the fed-"

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le lundi 4 mai 1992

Le Comité permanent des finances a l'honneur de présenter son

DOUZIÈME RAPPORT

Conformément à son ordre de renvoi de la Chambre des communes du mercredi 5 février 1992, votre Comité a étudié le projet de loi C-48, Loi modifiant la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada et d'autres lois en conséquence, et a convenu d'en faire rapport avec les modifications suivantes :

Article 1

Retrancher la ligne 17, à la page 1, et la remplacer par ce qui suit :

« membre, convertible en tout temps en »

Retrancher les lignes 20 et 21, à la page 1, et les remplacer par ce qui suit :

« telle institution, d'acquérir une action ou le »

Retrancher la ligne 14, à la page 2, et la remplacer par ce qui suit :

« membre, convertible en tout temps en »

Retrancher les lignes 17 et 18, à la page 2, et les remplacer par ce qui suit :

« telle institution, d'acquérir une dette subor- »

Article 11

Retrancher la ligne 17, à la page 5, et la remplacer par ce qui suit :

« tendant et après avoir déterminé si un contrat en vue d'une opération visée au paragraphe 39.19(1) sera probablement conclu rapidement, la Société peut demander au minis- »

Dans la version anglaise seulement, retrancher la ligne 17, à la page 6, et la remplacer par ce qui suit :

« subordinated debt; »

Retrancher la ligne 18, à la page 6, et la remplacer par ce qui suit :

« ou un ayant cause de celle-ci;

d) ne porte pas atteinte au droit du créancier garanti de la personne qui détenait des actions ou des dettes subordonnés au moment de la prise du décret, ou de la personne à qui elle les a transférées, de recevoir l'indemnité en vertu des articles 39.26 ou 39.3. »

Retrancher les lignes 5 et 6, à la page 7, et les remplacer par ce qui suit :

« *a*) toutes les actions ou autres procédures civiles contre l'institution visée, à l'excep- »

Retrancher les lignes 10 et 11, à la page 7, et les remplacer par ce qui suit :

« *b*) toute saisie ou autre mesure d'exécution d'un jugement ou d'une ordonnance à l'encontre de l'institu- »

Strike out lines 18 to 20, at page 7, and substitute the following therefor:

"institution has any remedy against the federal member institution or its property;

(*c*.1) no creditor has any right of set-off against the federal member institution, which for greater certainty, does not include the consolidation of accounts maintained in the normal course for the purpose of providing clearing and settlement services or the services referred to in paragraph (2.3)(*c*); and "

Strike out line 1, at page 8, and substitute the following therefor:

"(2.1) Subsections (1) and (2) do not apply so as to prevent a member of the Canadian Payments Association from acting or ceasing to act as a clearing agent for a federal member institution in accordance with the *Canadian Payments Association Act* and the by-laws and rules of that Association.

(2.2) A federal member institution the shares and subordinated debt of which are vested in the Corporation by an order made under section 39.13 may not enforce against a person a right to receive an amount against which the person, but for paragraph (1)(*c*.1), would have a right of set-off.

(2.3) Nothing in subsection (1) or (2) shall be construed

(*a*) as prohibiting a person from requiring payments to be made in cash for goods, services, use of leased or licensed property or other valuable consideration provided after the making of the order;

(*b*) as requiring the advance to a federal member institution the shares and subordinated debt of which are vested in the Corporation by an order made under section 39.13 of money or credit after the making of the order; or

(*c*) as requiring the provision to a federal member institution the shares and subordinated debt of which are vested in the Corporation by an order made under section 39.13 of any of the following services where to do so would be likely, in the reasonable opinion of the person providing the service, to result in that person advancing money or credit to the federal member institution after the making of the order or to give rise, after the making of the order, to a claim of that person against the federal member institution, namely,

(i) cash management services,

(ii) services related to the redemption of debt instruments,

(iii) services related to the issuance of letters of credit or guarantees,

(iv) cheque certification services,

(v) currency supply services,

(vi) funds transfer services and remittance order services,

(vii) securities delivery and settlement services,

(viii) charge, credit, debit and payment card services,

Retrancher les lignes 13 et 14, à la page 7, et les remplacer par ce qui suit :

« *c)* les recours des créanciers à son encontre;

c.1) le droit des créanciers d'opérer compensation à son égard, la consolidation des comptes qui sont normalement maintenus en vue de la prestation de services de compensation ou de règlement ou des services visés à l'alinéa (2.3)*c*) n'étant pas considérée comme une opération de compensation; »

Retrancher la ligne 1, à la page 8, et la remplacer par ce qui suit :

« (2.1) Les paragraphes (1) et (2) n'ont pas pour effet d'empêcher un membre de l'Association canadienne des paiements d'agir ou de cesser d'agir à titre d'agent de compensation pour le compte de l'institution fédérale membre conformément à la *Loi sur l'Association canadienne des paiements* et aux règles et règlements administratifs de l'Association.

(2.2) L'institution fédérale membre dont les actions et les dettes subordonnées ont été dévolues à la Société par le décret visé à l'article 39.13 ne peut faire valoir son droit de recevoir un montant à l'encontre duquel un tiers, en l'absence de l'alinéa (1)*c*.1), aurait un droit de compensation.

(2.3) Les paragraphes (1) et (2) n'ont pas pour effet :

a) d'empêcher quiconque d'exiger un paiement en argent pour la fourniture de biens ou services ou l'utilisation de biens loués ou sous licence après la prise du décret;

b) de rendre obligatoire le versement d'une avance en argent ou sous forme de crédit après la prise du décret à l'institution fédérale membre visée par le décret de dévolution;

c) de rendre obligatoire la prestation par une personne à l'institution fédérale membre visée par le décret de dévolution des services suivants si cela devait vraisemblablement, selon ce que la personne peut raisonnablement en penser, entraîner après la prise du décret l'avance par celle-ci d'argent ou de crédit à l'institution ou la formation d'une réclamation à son encontre :

(i) la gestion de trésorerie;

(ii) les services afférents au remboursement des titres d'emprunt;

(iii) les services afférents à l'émission de lettres de crédit ou de garanties;

(iv) la certification de chèques;

(v) l'approvisionnement en numéraire;

(vi) les virements de fonds et les ordres de paiement;

(vii) la livraison de titres et le règlement;

(viii) les services afférents aux cartes de crédit, de débit ou de paiement;

(ix) automated banking and teller machine services,

(x) electronic funds transfer at point of sale services,

(xi) consignment cheque services,

(xii) other services similar to those referred to in subparagraphs (i) to (xi),

(xiii) any service of a kind prescribed by the regulations, and

(xiv) a guarantee of liabilities in respect of any of the services referred to in subparagraphs (i) to (xiii).

(3) Paragraphs (1)(*b*) to (*d*) and subsection (2) do not"

Strike out lines 11 and 12, at page 8, and substitute the following therefor:

"tion of those paragraphs and that subsection."

Strike out lines 12 and 13, at page 8, and substitute the following therefor:

"(4) Nothing in subsection (1) or (2) prevents the termination of any of the following agreements in accordance with their terms or the setting off of an amount payable under or in connection with any of the following agreements, namely,"

Strike out line 26, at page 8, and substitute the following therefor:

"(*i*) an agreement to buy, sell, borrow or lend securities, to clear or settle securities transactions or to act as a depository for securities;"

In the English version only, strike out line 30, at page 8, and substitute the following therefor:

"graphs (*a*) to (*i*);"

Strike out line 33, at page 8, and substitute the following therefor:

"paragraphs (*a*) to (*j*);

(*l*) a guarantee of the liabilities under an agreement or contract referred to in paragraphs (*a*) to (*k*); and

(*m*) any agreement of a kind prescribed by the regulations.

(5) The Governor in Council may make regulations prescribing

(*a*) kinds of services for the purposes of subparagraph (2.3)(*c*)(xiii); and

(*b*) kinds of agreements from the purposes of paragraph (4)(*m*)."

Add, immediately after line 33, at page 8, the following:

"39.151 The Governor in Council may, in an order vesting the shares and subordinated debt of a federal member institution in the Corporation, provide that section 39.15 does not apply in respect of the federal member institution."

Strike out lines 20 to 31, at page 9, and substitute the following therefor:

(ix) les guichets automatiques bancaires et les services de compensation intra-réseau;

(x) les virements de fonds électroniques aux lieux de services de vente;

(xi) les services de chèques en consignation;

(xii) les autres services semblables à ceux visés aux sous-alinéas (i) à (xi);

(xiii) les services du type prévu par règlement;

(xiv) la garantie des obligations relatives aux services mentionnés aux sous-alinéas (i) à (xiii).

(3) Les alinéas (1)*b*) à *d*) et le paragraphe (2) ne s'appli- »

Retrancher la ligne 12, à la page 8, et la remplacer par ce qui suit :

« alinéas et de ce paragraphe. »

Retrancher les lignes 13 à 15, à la page 8, et les remplacer par ce qui suit :

« (4) Les paragraphes (1) et (2) n'ont pas pour effet d'empêcher l'exécution, conformément à leurs dispositions, des contrats suivants ou d'opérer compensation relativement à un montant payable en vertu de ceux-ci ou à leur égard : »

Retrancher la ligne 30, à la page 8, et la remplacer par ce suit :

« *i*) le contrat d'achat, de vente, d'emprunt ou de prêt de titres, le contrat relatif à la compensation ou au règlement des opérations sur ceux-ci ou le contrat autorisant à agir à titre de dépositaire à leur égard; »

Dans la version anglaise seulement, retrancher la ligne 30, à la page 8, et la remplacer par ce qui suit :

« graphs (*a*) to (*i*); »

Retrancher la ligne 39, à la page 8, et la remplacer par ce qui suit :

« à *j*);

l) la garantie des obligations découlant des contrats ou opérations visés aux alinéas *a*) à *k*);

m) le contrat du type prévu par règlement.

(5) Le gouverneur en conseil peut, par règlement, prévoir des types de service et de contrat pour l'application respectivement du sous-alinéa (2.3)*c*)(xiii) et de l'alinéa (4)*m*). »

Ajouter immédiatement après la ligne 39, à la page 8, ce qui suit :

« 39.151 Le gouverneur en conseil peut prévoir dans le décret de dévolution que l'article 39.15 ne s'applique pas à l'institution fédérale membre qui en fait l'objet. »

Retrancher les lignes 16 à 27, à la page 9, et les remplacer par ce qui suit :

"39.18 (1) The following enactments do not apply in respect of shares of a federal member institution that are vested in the Corporation by an order made under section 39.13:

(*a*) sections 372, 377, 378, 381 and 398, and subsection 400(2) of the *Bank Act*;

(*b*) sections 407 and 411 of the *Insurance Companies Act*; and

(*c*) sections 375, 376, 379 and 396, and subsection 399(2) of the *Trust and Loan Companies Act*.

(2) An exemption from the application of section 381 of the *Bank Act*, section 411 of the *Insurance Companies Act* or section 379 of the *Trust and Loan Companies Act* that is granted under section 384 of the *Bank Act*, section 414 of the *Insurance Companies Act* or section 382 of the *Trust and Loan Companies Act* continues in force nothwithstanding that the entity that controls the bank, insurance company, trust company of loan company is a fedral member institution the shares of which are vested in the Corporation by an order made under section 39.13."

« 39.18 (1) Les dispositions suivantes ne s'appliquent pas aux actions d'une institution fédérale membre qui ont été dévolues à la Société par le décret visé à l'article 39.13 :

a) les articles 372, 377, 378, 381 et 398 et le paragraphe 400(2) de la *Loi sur les banques*;

b) les articles 407 et 411 de la *Loi sur les sociétés d'assurances*;

c) les articles 375, 376, 379 et 396 et le paragraphe 399(2) de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*.

(2) L'exemption de l'application de l'article 381 de la *Loi sur les banques*, de l'article 411 de la *Loi sur les sociétés d'assurances* ou de l'article 379 de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt* accordée en vertu de l'article 384 de la *Loi sur les banques*, de l'article 414 de la *Loi sur les sociétés d'assurances* ou de l'article 382 de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt* demeure en vigueur même si l'entité qui contrôle la banque, la société d'assurances, la société de fiducie ou la société de prêt est une institution fédérale membre dont les actions ont été dévolues à la Société par le décret visé à l'article 39.13. »

Strike out line 9, at page 10, and substitute the following therefor:

"of all or part of the assets of"

Retrancher les lignes 4 et 5, à la page 10, et les remplacer par ce qui suit :

« notamment par vente, de tout ou partie de son actif et la prise en »

Add, immediately after line 34, at page 10, the following:

"(4) A transaction referred to in paragraph (1)(*c*) or (*d*) that is not a sale agreement referred to in subsection 232(2) of the *Bank Act* or subsection 237(2) of the *Trust and Loan Companies Act*, as the case may be, has no force or effect until it has been approved by the Minister.

(5) On approval of a transaction referred to in paragraph (1)(*c*) or (*d*) by the Minister under subsection 236(4) of the *Bank Act*, subsection 241(4) of the *Trust and Loan Companies Act* or subsection (4), the person who assumes all or substantially all of the liabilities of the federal member institution under the transaction becomes liable instead of the federal member institution to discharge the liabilities of the federal member institution that are assumed."

Ajouter immédiatement après la ligne 23, à la page 10, ce qui suit :

« (4) L'opération visée aux alinéas (1)*c*) ou *d*), sauf la convention de vente prévue au paragraphe 232(2) de la *Loi sur les banques* ou au paragraphe 237(2) de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*, selon le cas, n'a d'effet qu'a compter de son approbation par le ministre.

(5) Dès l'approbation par le ministre, en vertu du paragraphe 236(4) de la *Loi sur les banques*, du paragraphe 241(4) de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt* ou du paragraphe (4), de l'opération visée aux alinéas (1)*c*) ou *d*), la personne qui assume la totalité ou quasi-totalité des obligations de l'institution fédérale membre en vertu de l'opération devient responsable à la place de celle-ci de leur exécution.

Strike out line 7, at page 12, and substitute the following therefor:

"pensation in an amount or with a value estimated by the"

Retrancher la ligne 5, à la page 12, et la remplacer par ce qui suit :

« d'un montant ou d'une valeur qu'elle estime égal à l'in- »

Strike out line 48, at page 12, and substitute the following therefor:

"right to contest its amount or value or the fact that"

Retrancher la ligne 36, à la page 12, et la remplacer par ce qui suit :

« tester le montant ou la valeur de l'indemnité ou l'ab- »

Add, immediately after line 49, at page 12, the following:

"(1.1) A notice under subsection 39.23(1) may state that a transaction or series of transactions referred to in paragraph 39.19(1)(*c*) has been substantially completed and that the shares or subordinated debt are re-vested on the persons who held those shares or that debt immediately before the making of the order vesting those shares or that debt in the Corporation.

Ajouter immédiatement après la ligne 37, à la page 12, ce qui suit :

« (1.1) L'avis peut énoncer qu'une opération visée à l'alinéa 39.19(1)*c*) est, pour l'essentiel, terminée et que les actions ou les dettes subordonnées sont dévolues à nouveau aux personnes qui les détenaient au moment de la prise du décret de dévolution.

(1.2) A notice referred to in subsection (1.1) vests the shares or subordinated debt of the federal member institution on the date of the notice in the persons who held those shares or that debt immediately before the making of the order vesting those shares or that debt in the Corporation."

Add, immediately after line 5, at page 13, the following:

"39.241 A notice under subsection 39.23(1) shall be published twice in the *Canada Gazette* and in a newspaper in general circulation at or near the place where the head office or principal place of business of the federal member institution is located."

Strike out lines 16 to 20, at page 13, and substitute the following therefor:

"bearer or order form by publishing it in accordance with section 39.241."

Strike out lines 21 and 22, at page 13, and substitute the following therefor:

"39.26 An offeree is entitled to receive the offered compensation from the"

Strike out line 36, at page 13, and substitute the following therefor:

"sor a judge who is in receipt of a salary"

Strike out lines 12 and 13, at page 14, and substitute the following therefor:

"assessor shall take into account the value, if any, as of the time immediately preceding the making of the order vesting the shares and subordinated debt in the Corporation, of the shares or subordinated debt of the class in respect of which there are dissenting offerees and such other matters as the assessor considers relevant, and in all"

Strike out lines 15 and 16, at page 14, and substitute the following therefor:

"(*a*) deduct the benefit derived from any special financial"

Add, immediately after line 48, at page 14, the following:

"(3) Where the shares or subordinated debt of the class in respect of which there are dissenting offerees are re-vested by a notice referred to in subsection 39.24(1.1), the amount of compensation to be paid to the dissenting offerees is

(*a*) where the assessor determines that the consideration obtained for the assets of the federal member institutions that were sold or otherwise disposed of was not reasonable in the circumstances, the amount by which the value of the shares or subordinated debt, as of the time immediately preceding the making of the order vesting thoses shares of that debt in the Corporation exceeds the value of those shares or that debt after the completion of the sale or other disposition; and

(*b*) in any other case, zero."

Strike out line 41, at page 15, and substitute the following therefor:

"payment or delivery required by section 39.26 or 39.3 to"

(1.2) L'avis prévu au paragraphe (1.1) porte dévolution, à compter de sa date, des actions ou des dettes subordonnées de l'institution fédérale membre aux personnes qui les détenaient au moment de la prise du décret de dévolution. »

Ajouter immédiatement après la ligne 3, à la page 13, ce qui suit :

« 39.241 L'avis prévu au paragraphe 39.23(1) est publié à deux reprises dans la *Gazette du Canada* et dans un journal largement diffusé dans la région du siège de l'institution fédérale membre ou de son établissement principal. »

Retrancher les lignes 14 à 18, à la page 13, et les remplacer par ce qui suit :

« ordre par publication conformément à l'article 39.241. »

Retrancher la ligne 19, à la page 13, et la remplacer par ce qui suit :

« 39.26 Le pollicité a droit de recevoir »

Retrancher les lignes 32 et 33, à la page 13, et les remplacer par ce qui suit :

« 39.23(1), nomme à titre d'évaluateur un juge qui reçoit un traitement en vertu de »

Retrancher la ligne 9, à la page 14, et la remplacer par ce qui suit :

« doit prendre en compte la valeur, au moment de la prise du décret de dévolution, des actions et des dettes subordonnées de la catégorie à l'égard de laquelle les pollicités opposants ont refusé l'offre ou l'absence d'offre et tout autre facteur qu'il estime »

Retrancher les lignes 11 et 12, à la page 14, et les remplacer par ce qui suit :

« *a*) déduire la valeur de tout avantage tiré d'une aide financière particulière octroyée, »

Ajouter immédiatement après la ligne 38, à la page 14, ce qui suit :

« (3) Dans le cas où des actions ou des dettes subordonnées d'une catégorie à l'égard de laquelle des pollicités opposants ont refusé l'offre ou l'absence d'offre sont dévolues à nouveau par l'avis prévu au paragraphe 39.24(1.1), l'indemnité à verser à ces derniers est égale à :

a) soit, dans le cas où l'évaluateur détermine que la contrepartie obtenue pour les éléments d'actif qui ont été aliénés, notamment par vente, est inacceptable dans les circonstances, la différence entre la valeur des actions ou des dettes subordonnées, au moment de la prise du décret de dévolution, et leur valeur après l'aliénation;

b) soit, dans les autres cas, zéro.

Retrancher la ligne 30, à la page 15, et la remplacer par ce qui suit :

« 39.33(1) La Société verse ou remet l'indemnité »

Strike out line 45, at page 15, and substitute the following therefor:

"ment or delivery required by section 39.26 within sixty"

Strike out line 9, at page 16, and substitute the following therefor:

"(4) Payment or delivery under this section by the"

Add immediately after line 29, at page 16, the following:

"(4) Fees and disbursements payable to an appraiser may be included by the assessor in an amount awarded in respect of costs under section 39.3 or 39.31."

Add immediately after line 37, at page 16, the following:

"**39.36** (1) The Minister may, with the approval of the Governor in Council, enter into an agreement with an appropriate provincial minister providing for the application of any of sections 39.1 to 39.35 to provincial member institutions incorporated under the laws of that province.

(2) Where an agreement has been entered into with an appropriate provincial minister, the Governor in Council may make orders, which may not be inconsistent with the agreement, providing for the application of any of sections 39.1 to 39.35 to provincial member institutions incorporated under the laws of that province and adapting any of the provisions of those sections in their application to those provincial member institutions."

Clause 12

Strike out lines 42 and 43, at page 16, and substitute the following therefor:

"advance, out of the Consolidated Revenue Fund, amounts"

New Clause 13.1

Add, immediately before line 3, at page 17, the following:

"13.1 Paragraphs 39.15(1)(*b*) to (*d*) and subsection 38.15(2) of the said Act do not apply in respect of a remedy under, or a stipulation of, a security agreement creating a security interest in property of a federal member institution if the security interest

(*a*) was created before the later of

(i) the coming into force of subsection 419(1) of the *Trust and Loan Companies Act*, in the case of a federal member institution that is a company to which that Act applies, or of subsection 419(1) of the *Bank Act*, chapter 46 of the Statutes of Canada, 1991, in the case of a federal member institution that is a bank, and

(ii) the coming into force of section 11 of this Act; and

(*b*) is exempted by the Superintendent from the application of those paragraphs and that subsection."

Clause 14

Strike out lines 9 and 10, at page 18, and substitute the following therefor:

Retrancher la ligne 33, à la page 15, et la remplacer par ce qui suit :

« (2) La Société verse ou remet l'indemnité prévue à »

Retrancher la ligne 9, à la page 16, et la remplacer par ce qui suit :

« (4) Le versement ou la remise par la Société de l'in- »

Ajouter immédiatement après la ligne 26, à la page 16, ce qui suit :

« (4) L'évaluateur peut inclure les honoraires et déboursés auxquels ont droit ses assistants dans le montant des frais déterminés conformément aux articles 39.3 ou 39.31. »

Ajouter immédiatement après la ligne 31, à la page 16, ce qui suit :

«**39.36** (1) Le ministre peut, avec l'agrément du gouverneur en conseil, conclure avec le ministre provincial compétent un accord prévoyant l'application de tout ou partie des articles 39.1 à 39.35 aux institutions provinciales membres instituées en personne morale sous le régime des lois de la province en question.

(2) Une fois l'accord conclu, le gouverneur en conseil peut prendre les décrets d'application correspondants, dans la mesure où ils sont compatibles avec l'accord, y compris en ce qui touche l'adaptation des nouvelles dispositions à ces institutions. »

Article 12

Retrancher les lignes 36 et 37, à la page 16, et les remplacer par ce qui suit :

« forme de prêts à la Société, sur le Trésor et en fixer les cond- »

Nouvel article 13.1

Ajouter immédiatement avant la ligne 3, à la page 17, ce qui suit :

« 13.1 Les alinéas 39.15(1)*b*) à *d*) et le paragraphe 39.15(2) de la même loi ne s'appliquent pas aux contrats de garantie créant une sûreté sur un bien d'une institution fédérale membre ni aux recours prévus par ces derniers si, à la fois, la sûreté :

a) a été créée avant la dernière des dates suivantes :

(i) la date d'entrée en vigueur soit du paragraphe 419(1) de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*, dans le cas où l'institution est une société régie par cette loi, soit du paragraphe 419(1) de la *Loi sur les banques*, chapitre 46 des Lois du Canada (1991), dans le cas où l'institution est une banque;

(ii) la date d'entrée en vigueur de l'article 11 de la présent loi;

b) a été exemptée par le surintendant de l'application de ces alinéas et de ce paragraphe. »

Article 14

Retrancher la ligne 8, à la page 18, et la remplacer par ce qui suit :

"*tion Act* to "sections 372, 377, 378, 381 and 398 and subsection 400(2) of the *Bank Act*" shall"

Strike out lines 14 to 17, at page 18, and substitute the following therefor:

"(*d*) the reference in subsection 39.18(1) of the *Canada Deposit Insurance Corporation Act* to "sections 375, 376, 379 and 396 and subsection 399(2) of the *Trust and Loan Com-*"

In the English version only, strike out line 24, at page 18, and substitute the following therefor:

"*Companies Act*";"

Add, immediately after line 24, at page 18, the following:

"(*d*.1) the reference in subsection 39.19(4) of the *Canada Deposit Insurance Corporation Act* to "a sale agreement referred to in subsection 232(2) of the *Bank Act* or subsection 237(2) of the *Trust and Loan Companies Act*" shall be construed as a reference

(i) in the case of a bank, to "a sale agreement referred to in subsection 273(2) of the *Bank Act*",

(ii) in the case of a loan company, to "a sale or disposal under subsection 100(1) of the *Loan Companies Act*", and

(iii) in the case of a trust company, to "a sale or disposal under subsection 101(1) of the *Trust and Loan Companies Act*";

(*d*.2) the reference in subsection 39.19(5) of the *Canada Deposit Insurance Corporation Act* to "approval" by the "Minister under subsection 236(4) of the *Bank Act*" or "subsection 241(4) of the *Trust and Loan Companies Act*" shall be construed as a reference

(i) in the case of a bank, to "approval" by the "Governor in Council under section 275 of the *Bank Act*",

(ii) in the case of a loan company, to "approval" by the "Minister under section 100 of the *Loan Companies Act*", *and*

(iii) in the case of a trust company, to "approval" by the "Minister under section 101 of the *Trust and Loan Companies Act*"; *and*"

Clause 18

In the English version only, strike out lines 15 to 18, at page 20, and substitute the following therefor:

"39.13 of that Act, a transaction or series of transactions referred to in subsection 39.19(1) of that Act is not, in the opinion of the Corporation, substantially"

Clause 19

In the French version only, strike out line 20, at page 20, and substitute the following therefor:

"tions, à l'exception du paragraphe 1(1) et des articles 14 et 15, entre en vigueur à la date ou aux dates"

A copy of the Minutes of Proceedings and Evidence relating to this Bill (*Issues Nos. 30, 31, 32, 33, 35, 36, 37, 43 and 48 which includes this report*) is tabled.

« 381 et 398 et le paragraphe 400(2) de la *Loi sur les* »

Retrancher les lignes 12 à 15, à la page 18, et les remplacer par ce qui suit :

« *d*) la mention au paragraphe 39.18(1) de la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada* de « les articles 375, 376, 379 et 396 et le paragraphe 399(2) de la *Loi sur les sociétés* »

Dans la version anglaise seulement, retrancher la ligne 24, à la page 18, et la remplacer par ce qui suit :

« *Companies Act*»; »

Ajouter immédiatement après la ligne 22, à la page 18, ce qui suit :

« *d*.1) la mention au paragraphe 39.19(4) de la *Loi sur la société d'assurance-dépôts du Canada* de « convention de vente prévue au paragraphe 232(2) de la *Loi sur les banques* ou au paragraphe 237(2) de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt* » vaut mention :

(i) dans le cas d'une banque, de « contrat de vente prévu au paragraphe 273(2) de la *Loi sur les banques* »,

(ii) dans le cas d'une société de prêt, de « cession prévue au paragraphe 100(1) de la *Loi sur les sociétés de prêt* »,

(iii) dans le cas d'une société de fiducie, de « cession prévue au paragrpahe 101(1) de la *Loi sur les sociétés de fiducie* »,

d.2) la mention au paragraphe 39.19(5) de la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada* de « approbation » par le « ministre en vertu du paragraphge 236(4) de la *Loi sur les banques* » ou de « paragraphe 241(4) de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt* » vaut mention :

(i) dans le cas d'une banque, de « approbation » par le « gouverneur en conseil en vertu de l'article 275 de la *Loi sur les banques* »,

(ii) dans le cas d'une société de prêt, de « approbation » par le « ministre en vertu de l'article 100 de la *Loi sur les sociétés de prêt* »,

(iii) dans le cas d'une société de fiducie, de « approbation » par le « ministre en vertu de l'article 101 de la *Loi sur les sociétés de fiducie* »;

Article 18

Dans la version anglaise seulement, retrancher les lignes 15 à 18, à la page 20, et les remplacer par ce qui suit :

« 39.13 of that Act, a transaction or series of transactions referred to in subsection 39.19(1) of that Act is not, in the opinion of the Corporation, substantially »

Article 19

Dans la version française seulement, retrancher la ligne 20, à la page 20, et la remplacer par ce qui suit :

« tions, à l'exeption du paragraphe 1(1) et des articles 14 et 15, entre en vigueur à la date ou aux dates »

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages relatifs à ce projet de loi (*fascicules n^os^ 30, 31, 32, 33, 35, 36, 37, 43 et 48 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Your Committee has ordered a reprint of Bill C-48, as amended, as a working copy for the use of the House of Commons at the report stage.

Respectfully submitted,

Votre Comité a ordonné la réimpression du projet de loi C-48, tel que modifié, pour servir de document de travail à la Chambre des communes à l'étape du rapport.

Respectueusement soumis,

Le président,

MURRAY DORIN,

Chairman.

MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, APRIL 27, 1992
(62)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance met at 7:37 o'clock p.m. this day, in Room 371, West Block, the Chairman, Murray Dorin, presiding.

Members of the Committee present: Murray Dorin, René Soetens and Greg Thompson.

Acting Members present: Catherine Callbeck for Herb Gray, Don Blenkarn for Brian White, and John Rodriguez for Steven Langdon.

Other Members present: George Rideout, Bill Attewell and Pat Sobeski.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Marion Wrobel, Senior Analyst. *From Gowling, Strathy and Henderson:* Guy David, Consultant.

Witness: From the Department of Finance: Gordon King, General Director, Financial Policy Branch.

Pursuant to an Order of the House dated February 5, 1992, the Committee resumed consideration of Bill C-48, An Act to amend the Canada Deposit Insurance Corporation Act and to amend other Acts in consequence thereof. (*See Minutes of Proceedings and Evidence dated Monday, February 10, 1992, Issue No. 30*).

By unanimous consent, the Committee reverted to Clause 6, and the amendment of Catherine Callbeck,—That, Clause 6 be amended by striking out "federal" at line 24, at page 3, and by striking out "federal" wherever "federal member institution" occurs in Bill C-48, other than in sections 39.1 and 39.18 and subsection 39.19(4) of Clause 11 and Clause 14.

After debate thereon, by unanimous consent, Catherine Callbeck withdrew her motion.

Clause 6 carried.

By unanimous consent, the Committee reverted to Clause 11, and the amendment of Catherine Callbeck,—That Clause 11 be amended by striking out line 27, at page 4, to line 27, at page 5, and substituting the following therefor:

"**39.1** (1) Where the Superintendent or the appropriate provincial supervisor is of the opinion that

(a) a member institution has ceased, or is about to cease, to be viable; and

(b) the viability of the member institution cannot be restored or preserved by the exercise of the Superintendent's or provincial supervisor's powers under the legislation governing the member institution,

in the case of a federal member institution the Superintendent shall, and in the case of a provincial member institution, the provincial supervisor, with the consent of the appropriate provincial Minister may, in writing, report thereon to the Corporation.

(2) For the purposes of subsection (1), the Superintendent or provincial supervisor, as the case may be, may take into account all matters that the

PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 27 AVRIL 1992
(62)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances se réunit à 19 h 37 dans la salle 371 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Murray Dorin (*président*).

Membres du Comité présents: Murray Dorin, René Soetens et Greg Thompson.

Membres suppléants présents: Catherine Callbeck remplace Herb Gray; Don Blenkarn remplace Brian White; John Rodriguez remplace Steven Langdon.

Autres députés présents: George Rideout, Bill Attewell et Pat Sobeski.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Marion Wrobel, analyste principal. *De Gowling, Strathy et Henderson:* Guy David, consultant.

Témoin: Du ministère des Finances: Gordon King, directeur général, Politique du secteur financier.

Conformément à son ordre de renvoi du 5 février 1992, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-48, Loi modifiant la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada et d'autres lois en conséquence (*voir les Procès-verbaux et témoignages du lundi 10 février 1992, fascicule nº 30*).

Du consentement unanime, le Comité revient à l'article 6, à l'amendement de Catherine Callbeck,—Que l'article 6 soit modifié en supprimant le mot «fédérale», ligne 13, page 3, et chaque fois qu'il apparaît ensuite dans l'expression «institution fédérale membre», sauf aux articles 39.1 et 39.18, au paragraphe 39.19(4) de l'article 11 et à l'article 14.

Après débat, du consentement unanime, Catherine Callbeck retire sa motion.

L'article 6 est adopté.

Du consentement unanime, le Comité revient à l'article 11, à l'amendement de Catherine Callbeck,—Que l'article 11 soit modifié en remplaçant la ligne 26, page 4, jusqu'à la ligne 21, page 5, par ce qui suit:

«**39.1** (1) Le surintendant doit, et le contrôleur provincial avec l'accord du ministre provincial compétent peut, signaler dans un rapport écrit, à la Société, tout cas où, selon lui, une institution membre a cessé d'être viable ou est sur le point de ne plus l'être, d'une part, et ne peut le devenir ou le rester même s'il exerçait les pouvoirs prévus à la loi régissant l'institution membre.

(2) Pour l'application du paragraphe (1), le surintendant ou le contrôleur provincial prend en compte tous les facteurs qu'il juge pertinents; il doit notamment déterminer si, à son avis:

a) le maintien des opérations de l'institution membre dépend dans une trop grande mesure de prêts, d'avances, de garanties ou d'une autre aide financière;

Superintendent or provincial supervisor considers relevant, but in all cases the Superintendent or provincial supervisor shall have regard to whether, in the opinion of the Superintendent or provincial supervisor

(a) the member institution is dependent to an excessive extent on loans, advances, guarantees or other financial assistance to sustain its operations;

(b) the member institution has lost the confidence of depositors and the public;

(c) the member institution's required capital under its governing legislation is or is about to become substantially deficient; or

(d) the member institution has failed to pay any liability that has become due and payable or will not be able to pay its liabilities as they become due and payable.

39.11 On receipt of a report made by the Superintendent or a provincial supervisor pursuant to subsection 39.1, the Corporation may request the Minister to recommend that an order be made vesting the shares and subordinated debt of the member institution in the Corporation."

By unanimous consent, Catherine Callbeck withdrew her motion.

By unanimous consent, the Committee reverted to the amendment of René Soetens,—That Clause 11 be amended by adding, immediately after line 34, at page 10, the following:

"(4) A transaction referred to in paragraph (1) (c) or (d) that is not a sale agreement referred to in subsection 232(2) of the *Bank Act* or subsection 237(2) of the *Trust and Loan Companies Act*, as the case may be, has no force or effect until it has been approved by the Minister.

(5) On approval of a transaction referred to in paragraph (1) (c) or (d) by the Minister under subsection 236(4) of the *Bank Act*, subsection 241(4) of the *Trust and Loan Companies Act* or subsection (4), the person who assumes all or substantially all of the liabilities of the federal member institution under the transaction becomes liable instead of the federal member institution to discharge the liabilities of the federal member institution that are assumed."

After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to.

John Rodriguez moved,—That Clause 11 be amended by adding, immediately after line 37, at page 16, the following:

"**39.36** (1) The Minister may, with the approval of the Governor in Council, enter into an agreement with an appropriate provincial minister providing for the application of any of sections 39.1 to 39.35 to provincial member institutions incorporated under the laws of that province.

(2) Where an agreement has been entered into with an appropriate provincial minister, the Governor in Council may make orders, which may not be inconsistent with the agreement, providing for the application of any of sections 39.1 to 39.35 to provincial member institutions incorporated under the laws of that province and adapting any of the provisions of those sections in their application to those provincial member institutions."

b) l'institution membre a perdu la confiance des déposants et du public;

c) son capital réglementaire en vertu de la loi qui la régit est nettement insuffisant ou sur le point de l'être;

d) elle n'a pas acquitté une dette exigible ou ne pourra faire face à ses obligations au fur et à mesure qu'elles deviendront exigibles.

39.11 Sur réception du rapport du surintendant ou du contrôleur provincial compétent, selon le cas, la Société peut demander au ministre de recommander la prise d'un décret portant dévolution à elle-même des actions et des dettes subordonnées de l'institution membre.»

Du consentement unanime, Catherine Callbeck retire sa motion.

Du consentement unanime, le Comité revient à l'amendement de René Soetens,—Que l'article 11 soit modifié en ajoutant après la ligne 23, à la page 10, ce qui suit:

«(4) L'opération visée aux alinéas (1)c) ou d), sauf la convention de vente prévue au paragraphe 232(2) de la *Loi sur les banques* ou au paragraphe 237(2) de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*, selon le cas, n'a d'effet qu'à compter de son approbation par le ministre.

(5) Dès l'approbation par le ministre, en vertu du paragraphe 236(4) de la *Loi sur les banques*, du paragraphe 241(4) de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt* ou du paragraphe (4), de l'opération visée aux alinéas (1)c) ou d), la personne qui assume la totalité ou quasi-totalité des obligations de l'institution fédérale membre en vertu de l'opération devient responsable à la place de celle-ci de leur exécution.»

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est adopté.

John Rodriguez propose,—Que l'article 11 soit modifié en ajoutant après la ligne 31, à la page 16, ce qui suit:

«**39.36** (1) Le ministre peut, avec l'agrément du gouverneur en conseil, conclure avec le ministre provincial compétent un accord prévoyant l'application de tout ou partie des articles 39.1 à 39.35 aux institutions provinciales membres instituées en personne morale sous le régime des lois de la province en question.

(2) Une fois l'accord conclu, le gouverneur en conseil peut prendre les décrets d'application correspondants, dans la mesure où ils sont compatibles avec l'accord, y compris en ce qui touche l'adaptation des nouvelles dispositions à ces institutions.»

After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to.

Clause 11, as amended, carried.

By unanimous consent, the Committee reverted to Clause 12.

René Soetens moved,—That Clause 12 be amended by striking out lines 42 and 43, at page 16, and substituting the following therefor:

"advance, out of the Consolidated Revenue Fund, amounts"

The question being put on the amendment, it was agreed to.

Clause 12, as amended, carried.

By unanimous consent, the Committee reverted to Clause 13.

After debate, Clause 13 carried.

René Soetens moved,—That Bill C-48 be amended by adding, immediately before line 3, at page 17, the following:

"13.1 Paragraphs 39.15(1) (b) to (d) and subsection 39.15(2) of the said Act do not apply in respect of a remedy under, or a stipulation of, a security agreement creating a security interest in property of a federal member institution if the security interest

(a) was created before the later of

(i) the coming into force of subsection 419(1) of the *Trust and Loan Companies Act*, in the case of a federal member institution that is a company to which that Act applies, or of subsection 419(1) of the *Bank Act*, chapter 46 of the Statues of Canada, 1991, in the case of a federal member institution that is a bank, and

(ii) the coming into force of section 11 of this Act; and

(b) is exempted by the Superintendent from the application of those paragraphs and that subsection."

After debate, the question being put on new Clause 13.1, it was agreed to.

By unanimous consent, the Committee reverted to Clause 19 and the amendment of Catherine Callbeck,—That Clause 19 be amended

(a) by striking out line 27, at page 20, and substituting the following therefor:

"19.(1) This Act or any provision thereof,"

(b) by striking out line 31, at page 20, and substituting the following therefor:

"Council.

(2) Sections 39.1 to 39.35 of this Act expire on the day that is five years after the day on which those sections come into force."

After debate thereon, by unanimous consent, Catherine Callbeck withdrew her motion.

Clause 19 carried.

The Title carried.

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

L'article 11, modifié, est adopté.

Du consentement unanime, le Comité revient à l'article 12.

René Soetens propose,—Que l'article 12 soit modifié en remplaçant les lignes 36 et 37, à la page 16, par ce qui suit:

«forme de prêts à la Société, sur le Trésor et en fixer les cond-»

L'amendement est mis aux voix et adopté.

L'article 12, modifié, est adopté.

Du consentement unanime, le Comité revient à l'article 13.

Après débat, l'article 13 est adopté.

René Soetens propose,—Que le projet de loi C-48 soit modifié en ajoutant ce qui suit, juste avant la ligne 3, à la page 17:

«13.1 Les alinéas 39.15(1)*b*) à *d*) et le paragraphe 39.15(2) de la même loi ne s'appliquent pas aux contrats de garantie créant une sûreté sur un bien d'une institution fédérale membre ni aux recours prévus par ces derniers si, à la fois, la sûreté :

a) a été créée avant la dernière des dates suivantes :

(i) la date d'entrée en vigueur soit du paragaphe 419(1) de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de* prêt, dans le cas où l'institution est une société régie par cette loi, soit du paragraphe 419(1) de la *Loi sur les banques*, chapitre 46 des Lois du Canada (1991), dans le cas où l'institution est une banque;

(ii) la date d'entrée en vigueur de l'article 11 de la présente loi;

b) a été exemptée par le surintendant de l'application de ces alinéas et de ce paragraphe.»

Après débat, le nouvel article 13.1 est mis aux voix et adopté.

Du consentement unanime, le Comité revient à l'article 19, à l'amendement de Catherine Callbeck,—Que l'article 19 soit modifié

a) en remplaçant la ligne 19, à la page 20, par ce qui suit:

«19.1 La présente loi ou telle de ses disposi-»;

b) en remplaçant la ligne 21, à la page 20, par ce qui suit:

«fixée par décret du gouverneur en conseil.

(2) Les articles 39.1 à 39.35 de la présente loi cessent d'être en vigueur le jour suivant le cinquième anniversaire de leur entrée en vigueur.».

Après débat, du consentement unanime, Catherine Callbeck retire sa motion.

L'article 19 est adopté.

Le titre est adopté.

The Bill, as amended carried.

It was agreed,—That the Bill, as amended, be reprinted as a working copy for the use of the House of Commons at the Report Stage.

Ordered—That the Chairman report the Bill, as amended, to the House.

At 7:57 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

Le projet de loi, modifié, est adopté.

Il est convenu,—Que le projet de loi modifié soit réimprimé pour les besoins de la Chambre à l'étape du rapport.

Il est ordonné,—Que le président fasse report à la Chambre du projet de loi modifié.

À 19 h 57, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité

Susan Baldwin

[*Texte*]

EVIDENCE

[*Recorded By Electronic Apparatus*]

Monday, April 27, 1992

• 1937

The Chairman: I would like to call the meeting to order. I will ask the officials from the Department of Finance to come forward and take their respective places.

Mr. King, you are a brave man. You are coming alone tonight, undefended, no lawyers.

Mr. Gordon King (General Director, Financial Policy Branch, Department of Finance): I have some colleagues with me if I need reinforcements.

The Chairman: I do not think I have to explain to anybody what the subject is tonight. First of all we are going to deal with Bill C-48, hopefully relatively briefly, and then after that we are going to hear from the Superintendent of Financial Institutions on estimates.

There is, I think, really only one issue tonight, although if people have other questions they should feel free to do so in terms of the Bill C-48, and that is the federal-provincial question and the amendments thereto.

We have a relatively complex way that the amendments are here because we have several different amendments and one affects the other, so I am going to ask the indulgence of the committee to allow me to rely on the clerk from time to time so I get them in the right order. She has them more or less organized as to how we should proceed. Beyond that I do not think we really need to have a long description of what the subject is all about.

The first thing I am going to do is ask about clause 6. There is a Liberal amendment, L-3, that has been put forward and is under consideration. I would ask Ms Callbeck whether you would like to move that.

Ms Callbeck (Malpeque): Mr. Chairman, I want to withdraw L-3.

Clause 6 agreed to

On clause 11

The Chairman: Now we are on clause 11. First of all, I believe, is L-4.

Ms Callbeck: Mr. Chairman, I want to withdraw L-4.

The Chairman: The amendment that has not been put yet is G(a) by Mr. Blenkarn.

Mr. Blenkarn (Mississauga South): That is withdrawn.

The Chairman: G(a) is not put.

Mr. Blenkarn: Withdrawn.

Mr. Rideout (Moncton): On division.

The Chairman: L-7 is actually out of order, so I will declare that out of order and leave it at that.

[*Traduction*]

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

Le lundi 27 avril 1992

Le président: La séance est ouverte. J'invite les hauts fonctionnaires du ministère des Finances à s'avancer et à prendre place.

Monsieur King, vous êtes brave. Vous êtes venu seul ce soir, sans défense, sans avocat:

M. Gordon King (directeur général, Politique du secteur financier, ministère des Finances): J'ai quelques collègues qui m'accompagnent, si j'ai besoin de renfort.

Le président: Je ne pense pas qu'il soit nécessaire d'expliquer à qui que ce soit l'objet de la séance de ce soir. Nous allons tout d'abord régler le cas du projet de loi C-48, assez rapidement, je l'espère, et ensuite, nous discuterons du budget des dépenses avec le surintendant des institutions financières.

En réalité, ce soir, je pense qu'il n'y a qu'une question à régler, bien que si les membres du comité ont d'autres questions à poser au sujet du projet de loi C-48, ils pourront le faire, et il s'agit de la question fédérale-provinciale et des amendements afférents.

Les amendements que nous devons examiner ce soir sont un peu complexes, car il y a plusieurs amendements différents qui influent les uns sur les autres. Je vous demanderais donc d'être indulgents envers moi et de me permettre de me tourner vers la greffière de temps à autre pour m'assurer que tout est en ordre. Elle les a plus ou moins organisés dans l'ordre que nous devons suivre. Outre cela, je ne pense pas qu'il soit vraiment nécessaire d'expliquer davantage ce que nous devons faire ce soir.

Tout d'abord, l'article 6. Il y a un amendement qui est proposé par le Parti libéral, l'amendement L-3, qui est à l'étude. Madame Callbeck, voulez-vous proposer cet amendement?

Mme Callbeck (Malpèque): Monsieur le président, je désire retirer l'amendement L-3.

L'article 6 est adopté

Article 11

Le président: Article 11. Je pense qu'il s'agit de l'amendement L-4.

Mme Callbeck: Monsieur le président, je désire retirer l'amendement L-4.

Le président: L'amendement qui n'a pas encore été proposé, c'est celui de M. Blenkarn, l'amendement Ga).

M. Blenkarn (Mississauga-Sud): Il est retiré.

Le président: L'amendement Ga) n'est donc pas proposé.

M. Blenkarn: Il est retiré.

M. Rideout (Moncton): À la majorité.

Le président: L'amendement L-7 est irrecevable. Je le déclare donc irrecevable, sans plus.

[*Text*]

• 1940

An hon. member: Does anybody know why we called this meeting if everything is being withdrawn?

The Chairman: Now we have—

Mr. Blenkarn: Mr. Rodriguez will move that one.

The Chairman: We haven't moved it yet.

Mr. Rodriguez (Nickel Belt): I will move new amendment G-9(b).

Mr. Blenkarn: I will second that.

The Chairman: We'd like to have a mover for that. Mr. Rodriguez moves new G-9(b). Mr. Rodriguez, would you like to move that amendment?

Mr. Rodriguez: I'll move R-9(b), sir.

The Chairman: G-9(b).

Mr. Blenkarn: I second that.

Amendment agreed to [See *Minutes of Proceedings*]

The Chairman: Now we're at G-9(b)(1). I think G-9(b)(1) is withdrawn with consent. We now have clause G(b).

Mr. Blenkarn: It's withdrawn.

The Chairman: No, we're not withdrawing that one.

Mr. Rodriguez: It has to go with G-9(b).

Mr. Blenkarn: That's the one we passed.

The Chairman: Do I have a mover for G-9(b)?

Mr. Rodriguez: I so move.

Mr. Blenkarn: That's already been done, Mr. Chairman.

The Chairman: No, just a minute. It's G(b), not G-9(b). I'm sorry. Stick with the program here, we're okay.

Mr. Rodriguez: You have to second that one, Don, that's the amendment.

Mr. Blenkarn: Absolutely.

The Chairman: Mr. Rodriguez moves G(b) as circulated.

Amendment agreed to [See *Minutes of Proceedings*]

Clause 11 as amended agreed to

On clause 12

The Chairman: We have some amendments, new G-17(a).

Mr. Blenkarn: Mr. Soetens wants to move that.

The Chairman: Mr. Soetens, would you like to move G-17(a).

Mr. Soetens (Ontario): I so move G-17(a) as circulated.

[*Translation*]

Une voix: Quelqu'un sait-il pourquoi on a convoqué cette réunion si tout est retiré?

Le président: Maintenant, nous avons. . .

M. Blenkarn: M. Rodriguez va proposer celui-là.

Le président: On ne l'a pas encore fait.

M. Rodriguez (Nickel Belt): Je propose le nouvel amendement G-9b).

M. Blenkarn: Je l'appuie.

Le président: Il nous faut quelqu'un pour le proposer. M. Rodriguez propose le nouvel amendement G-9b). Monsieur Rodriguez, voulez-vous proposer cet amendement?

M. Rodriguez: Je vais proposer l'amendement R-9b), monsieur.

Le président: G-9b).

M. Blenkarn: Je l'appuie.

L'amendement est adopté [Voir *Procès-verbaux et témoignages*]

Le président: Maintenant, l'amendement G-9b)(1). Je pense qu'il est retiré avec le consentement unanime. Maintenant, l'amendement Gb).

M. Blenkarn: Il est retiré.

Le président: Non, nous ne retirons pas celui-là.

M. Rodriguez: Il doit accompagner l'amendement G-9b).

M. Blenkarn: C'est celui que nous avons adopté.

Le président: Quelqu'un propose-t-il l'amendement G-9b)?

M. Rodriguez: Je le propose.

M. Blenkarn: C'était déjà fait, monsieur le président.

Le président: Non, un instant. Il s'agit de l'amendement Gb), et non pas G-9b). Je m'excuse. Ne nous écartons pas. . . Tout va bien.

M. Rodriguez: Vous devez appuyer celui-là, Don, c'est l'amendement en question.

M. Blenkarn: Absolument.

Le président: M. Rodriguez propose l'amendement Gb) qui a été distribué.

L'amendement est adopté [Voir *Procès-verbaux et témoignages*]

L'article 11 modifié est adopté

L'article 12

Le président: Nous avons quelques amendements: le nouvel amendement G-17a).

M. Blenkarn: M. Soetens désire proposer cet amendement.

Le président: Monsieur Soetens, vous voulez proposer l'amendement G-17a)?

M. Soetens (Ontario): Je propose l'amendement G-17a) qui a été distribué.

[*Texte*]

Amendment agreed to [See *Minutes of Proceedings*]

Mr. Blenkarn: It's the new one he moved, it's not the old one.

Mr. Rideout: Is it the new or is it the old? In with the new and out with the old?

The Chairman: G-17(a) says "advance, out of the Consolidated Revenue Fund, amounts".

Clause 12 as amended agreed to

On clause 13

Mr. Blenkarn: Which one is which now? I have two copies of this.

The Chairman: Clause 13.1 is new.

Mr. Rodriguez: Is that G-17(a) new?

The Chairman: You have two because you have two English versions instead of one English, one French. But there is English and French. Some of them are mixed up. That's why you have two. They're both the same.

An hon. member: It's perfectly clear.

The Chairman: We're working on clause 13.1, which is a new clause. Do I have a mover for new clause 13.1, new amendment G-17(a)?

Mr. Blenkarn: Mr. Soetens moves that.

The Chairman: Do you move that, Mr. Soetens?

Mr. Soetens: Is that new G-17(a)?

The Chairman: Yes.

Mr. Soetens: I'll so move new G-17(a).

Mr. Rideout: Are we amending what we just amended?

Mr. Soetens: No, that's a new clause.

• 1945

The Chairman: G-17a.

Ms Callbeck: This has to do with the province, does it? Mr. Chairman, could we please have that explained? What is this amendment?

An hon. member: Their amendment is trying to amend this.

Mr. Blenkarn: Where is the witness?

The Chairman: It was a federal-provincial thing.

Ms Callbeck: So I'm amending their amendment?

Mr. Blenkarn: Mr. Chairman, this is a pretty simple clause. The problem is that Ms Callbeck has an amendment to proposed paragraph 13.1(b) and she is going to withdraw this.

The Chairman: We're going to withdraw that amendment.

Mr. Blenkarn: Why don't we just pass the new clause, G-17(a)?

[*Traduction*]

L'amendement est adopté [Voir *Procès-verbaux et témoignages*]

M. Blenkarn: Il a proposé le nouvel amendement, pas l'ancien.

M. Rideout: Est-ce le nouvel amendement ou l'ancien? Nous adoptons le nouvel amendement, et nous rejetons l'ancien?

Le président: Dans l'amendement G-17a) on dit: «Forme de prêts à la Société, sur le Trésor et en fixer les condi-».

L'article 12 modifié est adopté

L'article 13

M. Blenkarn: Lequel est le bon? J'ai deux versions.

Le président: Le nouveau paragraphe 13.1.

M. Rodriguez: L'amendement G-17a) est-il un nouvel amendement?

Le président: Si vous avez deux versions, c'est parce que vous avez deux versions anglaises plutôt qu'une version anglaise et une version française. Mais vous avez l'anglais et le français. Il y a un peu de confusion. Les deux pages sont identiques.

Une voix: C'est on ne peut plus clair.

Le président: Nous en sommes donc au paragraphe 13.1, qui est un nouveau paragraphe. Quelqu'un propose-t-il le nouveau paragraphe 13.1, le nouvel amendement G-17a)?

M. Blenkarn: Oui, M. Soetens.

Le président: Vous le proposez, monsieur Soetens?

M. Soetens: Le nouvel amendement G-17a)?

Le président: Oui.

M. Soetens: Je propose le nouvel amendement G-17a).

M. Rideout: Nous modifions ce que nous venons tout juste de modifier?

M. Soetens: Non, il s'agit d'un nouvel article.

Le président: G-17a.

Mme Callbeck: Cela a à voir avec la province, n'est-ce pas? Monsieur le président, pourrais-je avoir une explication de cet amendement?

Une voix: C'est un amendement pour modifier cela.

M. Blenkarn: Où est le témoin?

Le président: Cela a à voir avec les compétences fédérales-provinciales.

Mme Callbeck: Je modifie donc leur amendement?

M. Blenkarn: Monsieur le président, il s'agit d'un article plutôt simple. La difficulté, c'est tout simplement que M^me^ Callbeck voulait proposer un amendement à l'alinéa 13.1b), qu'elle va retirer.

Le président: Nous allons retirer cet amendement.

M. Blenkarn: Pourquoi n'adoptons-nous pas tout simplement le nouvel article, l'amendement G-17a)?

[*Text*]

The Chairman: First of all, we have an amendment. We have G-17(a), and we would like to have consent to have the word in final paragraph (b) changed from "is exempted from the Superintendent" to "is exempted by the Superintendent". Is there consent to make that change?

Amendment agreed to

The Chairman: The amendment formerly named G-17(a), which was by Ms Callbeck, is withdrawn.

Mr. Rodriguez: Don, you're not the chair any more, remember that.

Clause 13.1 agreed to

Clause 13 agreed to

On clause 19—*Coming into force*

The Chairman: On clause 19, we have an amendment by Ms Callbeck. Do you wish to move that?

Ms Callbeck: Yes.

The Chairman: Would you like to explain your amendment.

Ms Callbeck: It's a five-year sunset clause just on the FIRP, on the amendment to the whole act, just on the section we've dealt with.

Mr. Rideout: The same as the Bank Act and everything else.

An hon. member: I'll second that.

Mr. Soetens: What happens after this thing expires?

Mr. Rideout: It makes it the same as all other financial institution legislation.

Ms Callbeck: It is the same as the bank and trust legislation. It's in those two acts.

Mr. Rideout: If you pass something in the House and extend it for years after years. . .

Mr. Blenkarn: This is a peculiar sunset clause because it attempts to be a sunset to sections 39.1 to 39.35 of the act. This is a very comprehensive act dealing with the Canada Deposit Insurance Corporation, which probably in itself should have a sunset clause and indeed ought to be amended. I think we would be creating legislative problems if we sunsetted these particular sections because they become integrated in the total statute and so when you sunset this particular FIRP legislation, which happens to be just one clause of a bill, we create a whole host of additional problems we really don't want to do.

Ms Callbeck: Mr. Chairman, why do we create problems?

Mr. Blenkarn: You have a provision in the statute, and if you take that provision out, you will probably have to repass it. Why don't you just leave it there? Why not move a sunset by a separate bill to change the entire Canada Deposit

[*Translation*]

Le président: Nous avons tout d'abord un amendement. Nous avons donc l'amendement G-17a), et il faudrait le consentement pour changer le mot «from», de la version anglaise de l'alinéa b) de l'article 13: substituer «is exempted by the Superintendent» à «is exempted from the superintendent». Y a-t-il consentement pour apporter cette modification?

L'amendement est adopté

Le président: L'ancien amendement G-17a), qui avait été présenté par M^me^ Callbeck, est retiré.

M. Rodriguez: Don, vous n'êtes plus président du comité, ne l'oubliez pas.

Le paragraphe 13.1 est adopté

L'article 13 est adopté

L'article 19—*Entrée en vigueur*

Le président: À l'article 19, nous avons un amendement présenté par M^me^ Callbeck. Voulez-vous proposer cet amendement?

Mme Callbeck: Oui.

Le président: Voulez-vous nous l'expliquer?

Mme Callbeck: Il s'agit d'un article prévoyant le réexamen tous les cinq ans des mesures concernant le PRIF uniquement. Cet amendement ne porte pas sur l'ensemble de la loi, mais seulement sur l'article dont nous avons discuté.

M. Rideout: Comme celui que l'on retrouve dans la Loi sur les banques et certaines autres lois.

Une voix: J'appuie cet amendement.

M. Soetens: Qu'arrive-t-il après que ce délai expire?

M. Rideout: La même chose que tout ce qui est prévu dans les autres lois concernant les institutions financières.

Mme Callbeck: Oui, comme dans la Loi sur les banques et la Loi sur les sociétés de fiducie. Cette disposition est prévue dans ces deux lois.

M. Rideout: Et si l'on adopte une mesure à la Chambre, et que l'on reconduit la disposition année après année. . .

M. Blenkarn: Il s'agit là d'un article de temporisation plutôt particulier, car il a pour effet de prévoir le réexamen des paragraphes 39.1 à 39.35 de la loi. Nous avons là une loi très complète qui porte sur la Société d'assurance-dépôts du Canada, qui mériterait probablement en soi un article prévoyant son réexamen et qui devrait être modifiée. En prévoyant le réexamen de ces paragraphes particuliers, je pense que nous créerions des difficultés législatives, car ils deviennent, en quelque sorte, intégrés dans l'ensemble de la loi, et en prévoyant ainsi le réexamen de ces mesures particulières touchant le PRIF, qui ne représente, en réalité, qu'un article du projet de loi, on crée toute une série de problèmes additionnels, ce que nous ne souhaitons vraiment pas, je pense.

Mme Callbeck: Monsieur le président, pourquoi cela créerait-il des problèmes?

M. Blenkarn: Parce qu'il y a une disposition dans la loi, et qu'en la retirant, il faudra probablement l'adopter de nouveau. Pourquoi ne pas tout simplement la conserver? Pourquoi ne pas proposer un article de temporisation au

[*Texte*]

Insurance Corporation Act? The whole problem with the act in the evidence we had before us was in terms of the directorships of the act, the powers of the Canada Deposit Insurance Corporation, and so on. This is one power.

• 1950

Ms Callbeck: Does that create a legislative problem?

The Chairman: I think it creates no more problem than what Mr. Blenkarn has explained. I'm not sure that it creates a legal problem. I could inquire from the parliamentary counsel whether or not there's any legal problem.

Mr. Attewell (Markham—Whitchurch—Stouffville): Mr. Chairman, could we have Mr. King comment on this?

Mr. King: Given that FIRP is considered an important part of the act, I think it would force the government to bring in some legislation, at least certainly make a decision as to whether they wish to bring in legislation to extend that part of the act.

Ms Callbeck: Mr. Chairman, that's why we have it there, that at that time they would look at this legislation again.

Mr. Rideout: We're just trying to make this consistent with other financial institution legislation.

Mr. Rodriguez: Particularly with proposed 39.36, the one I moved and Don seconded with respect to the provinces, it makes sense to revisit that in five years' time since all the provinces may have introduced legislation.

Mr. Soetens: This excludes your amendment. It only goes up to proposed subsection 39.35.

Mr. Rodriguez: That's right. You're absolutely right.

The Chairman: I'll ask the parliamentary counsel if he has any comments on this.

Mr. Rob Walsh (General Legislative Counsel): Mr. Chairman, I don't wish to address the comments Mr. Blenkarn might be alluding to. But just as a drafting matter, this provision refers to sections of the Canada Deposit Insurance Corporation Act which don't, as we look at it, exist. The other greater problem from a drafting point of view is after Bill C-48 becomes law, this particular provision will be in this chapter. Users of the Canada Deposit Corporation Act when they read these relevant provisions will not see there's a five-year sunset clause on them, and some years down the road you could be reading that statute and you would have to go back four years to find the volume that has this bill in it to find in it the clause that indicates there is a five-year sunset clause on those relevant provisions of the Canada Deposit Insurance Corporation Act. That's just a drafting matter. It does not relate to the substantive matters that might be those Mr. Blenklarn or others might allude to.

[*Traduction*]

moyen d'un projet de loi distinct visant à modifier l'ensemble de la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada? Selon les témoignages que nous avons entendus, toute la difficulté tenait à l'autorité d'application de la loi, aux pouvoirs de la Société d'assurance-dépôts du Canada, etc. Il s'agit là d'un pouvoir en particulier.

Mme Callbeck: Cela crée-t-il un problème législatif?

Le président: Pas davantage que ce que M. Blenkarn vient tout juste d'expliquer. Je ne sais toutefois pas si cela engendre un problème sur le plan juridique. Je devrais peut-être le demander aux conseillers législatifs parlementaires.

M. Attewell (Markham—Whitchurch—Stouffville): Monsieur le président, pourrait-on demander à M. King ce qu'il en pense?

M. King: Compte tenu que le PRIF est considéré comme une partie importante de la loi, je pense que cela obligerait le gouvernement à adopter une loi, ou à tout le moins sûrement à décider de l'opportunité d'adopter une loi visant à prolonger l'application de cette partie de la loi.

Mme Callbeck: Monsieur le président, c'est précisément pourquoi nous proposons cet amendement, de manière à ce que le gouvernement ait à réexaminer cette loi.

M. Rideout: Nous tentons seulement d'apporter une certaine uniformité avec les autres lois concernant les institutions financières.

M. Rodriguez: Notamment avec le paragraphe 39.36, celui que j'ai proposé et que Don a appuyé, au sujet des provinces. Il serait logique de procéder au réexamen de ces dispositions dans cinq ans puisque d'ici là, toutes les provinces auront peut-être adopté une loi en la matière.

M. Soetens: Cela exclut votre amendement. Son application ne va que jusqu'au paragraphe 39.35.

M. Rodriguez: C'est juste. Vous avez tout à fait raison.

Le président: Je vais demander au conseiller parlementaire s'il a des observations à faire là-dessus.

M. Rob Walsh (conseiller législatif général): Monsieur le président, je n'ai pas l'intention de discuter des observations auxquelles M. Blenkarn peut faire allusion. Mais, sur le plan de la rédaction du projet de loi, cette disposition se rapporte à des articles de la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada qui n'existent pas encore. L'autre difficulté, encore plus importante, sur le plan de la rédaction, c'est qu'après que le projet de loi C-48 aura été adopté, cette disposition particulière figurera dans ce chapitre. Les gens qui se réfèreront à la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada, lorsqu'ils liront ces dispositions, ne verront pas qu'il y a un article de temporisation de cinq ans qui leur est attaché et quelques années plus tard, on pourrait lire cette loi et devoir revenir quatre ans en arrière pour trouver le volume qui renferme le texte de ce projet de loi pour découvrir qu'il comporte un article qui indique qu'il est prévu que ces articles pertinents de la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada feront l'objet d'un réexamen après cinq ans. Cela n'est toutefois qu'une question de rédaction qui n'a rien à voir avec les problèmes de fond auxquels M. Blenkarn ou d'autres membres du comité pourraient faire allusion.

[*Text*]

This provision, I would suggest, should have been put into clause 11, then it would be part of the Canada Deposit Insurance Corporation Act when it gets enacted with clause 11. Then you'd see in reading the provisions that there was a five-year limit on those provisions.

The Chairman: Is there any further discussion on the matter?

Mr. Rodriguez: I have one suggestion, Mr. Chairman. It should include amendment to 39.36. I realize you didn't have 39.36 at the time you drafted your amendment.

Mr. Blenkarn: Mr. Chairman, I'm usually in favour of sunset provisions, but I have to tell you that this is going to cause you all sorts of little problems with the Canada Deposit Insurance Act. I think the parliamentary counsel has pointed that out to you. If you really wanted to do this, you should do it in a different fashion. But I don't see any particular merit in doing it in the first place.

Mr. Rodriguez: Did you say that this is what the counsel said? What is our legal beagle saying? I didn't hear him.

The Chairman: Our legal beagle is saying that if we were going to do this, we should do it in clause 11.

An hon. member: [*Inaudible—Editor*].

The Chairman: That was also said by the parliamentary counsel. But I know what Mr. Rodriguez is talking about.

Mr. Guy David (Committee Researcher): This is a good point that was pointed out by the parliamentary counsel. Regardless of which way you go, you should be moving it into clause 11 so everyone can see it, rather than adopting it here.

• 1955

The Chairman: What is suggested is that if this was going to be passed into law, it would be preferable to have it in clause 11. And in order to do that, before we get to actually voting on the matter as to whether or not we want to have this sunset clause, I am going to ask whether there is unanimous consent to put this matter into clause 11.

We are reopening clause 11 to allow the amendment to be moved.

Mr. Rideout: Maybe we should just find out.

Mr. Soetens: Take a straw vote.

Mr. Rodriguez: Yes, a straw vote.

The Chairman: What is the straw vote?

Mr. Soetens: Well, I probably wouldn't support the amendment in either location.

Ms Callbeck: All right, Mr. Chairman, I will withdraw it.

The Chairman: Is there consent to withdraw the amendment?

Some hon. members: Agreed.

[*Translation*]

Selon moi, cette disposition devrait figurer à l'article 11, où elle ferait alors partie de la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada lorsqu'elle entrera en vigueur. En lisant la loi, on constaterait alors que ces dispositions doivent faire l'objet d'un examen après cinq ans.

Le président: Y a-t-il autre chose à ce sujet?

M. Rodriguez: J'ai une proposition à faire, monsieur le président. Il devrait aussi s'appliquer à l'amendement au paragraphe 39.36. Je comprends toutefois que le paragraphe 39.36 n'existait pas encore au moment où vous avez rédigé votre amendement.

M. Blenkarn: Monsieur le président, je suis habituellement en faveur des dispositions de temporisation, mais je dois vous dire que cela va engendrer toutes sortes de petites difficultés avec la Loi sur l'assurance-dépôts du Canada. Je pense que le conseiller parlementaire vous l'a d'ailleurs souligné. Si vous y tenez vraiment, il faudrait le faire autrement. Mais, je n'en vois pas tellement l'utilité au départ.

M. Rodriguez: Vous dites que c'est ce que le conseiller a dit? Qu'a-t-il dit exactement? Je ne l'ai pas entendu.

Le président: Notre conseiller juridique dit que si nous voulons prévoir une mesure de temporisation, il faudrait le faire à l'article 11.

Une voix: [*Inaudible—Éditeur*]

Le président: C'est aussi ce qu'a dit le conseiller parlementaire. Mais je sais ce que M. Rodriguez veut dire.

M. Guy David (attaché de recherche du Comité): Le conseiller parlementaire a soulevé un bon point. Quelle que soit la solution que vous adoptiez, il faudrait inscrire cette disposition dans l'article 11 de manière à ce que tout le monde puisse la voir, plutôt que de l'adopter ici, à la fin.

Le président: Ce qu'il dit, en réalité, c'est que si cette disposition est adoptée, il serait préférable que ce soit dans le contexte de l'article 11. Et, ceci dit, avant de nous prononcer sur l'adoption ou non d'un article de temporisation, je vais demander s'il y a le consentement unanime pour que cette disposition figure dans l'article 11.

Nous rouvrons donc l'article 11 afin de permettre que l'amendement soit proposé.

M. Rideout: Nous devrions peut-être chercher à savoir...

M. Soetens: Procédez par un vote de paille.

M. Rodriguez: Oui, un vote de paille.

Le président: Qu'est-ce que c'est que cela?

M. Soetens: Quoi qu'il en soit, je ne voterai probablement pas en faveur de l'amendement.

Mme Callbeck: Très bien, monsieur le président, je vais le retirer.

Le président: Y a-t-il consentement à ce que l'amendement soit retiré?

Des voix: D'accord.

[*Texte*]

Mr. Soetens: Mr. Chairman, on a point of order, I would like to ask why Bill Attewell lost his vote when he indicated he was going to vote against us.

The Chairman: Because he is substituting for you, Mr. Soetens, and you are here. In five minutes you have a vote.

Clause 19 agreed to

The Chairman: Shall the title carry?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Shall the bill as amended carry?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Shall the committee order a reprint?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Shall I report the bill as amended?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: All right. We are now going to adjourn this portion of the meeting and move on. We are adjourning the meeting of the finance committee. I will now call the chairman of the subcommittee on financial institutions to take over.

[*Traduction*]

M. Soetens: Monsieur le président, j'invoque le Règlement. Je voudrais savoir pourquoi Bill Attewell n'a pas pu voter lorsqu'il a indiqué qu'il allait voter contre nous.

Le président: Parce qu'il vous remplace, monsieur Soetens, et que vous êtes là. Dans cinq minutes, vous allez devoir voter.

L'article 19 est adopté

Le président: Le titre est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Le projet de loi modifié est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Le comité doit-il demander la réimpression du projet de loi?

Des voix: D'accord.

Le président: Dois-je faire rapport du projet de loi modifié?

Des voix: D'accord.

Le président: Très bien. Nous allons maintenant mettre un terme à cette partie de la séance et poursuivre nos travaux. Nous levons donc la séance du Comité des finances. J'invite maintenant le président du Sous-comité des institutions financières à prendre la direction de la séance.

MAIL POSTE
Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid Port payé
Lettermail Poste-lettre
K1A 0S9
Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESS

From the Department of Finance:

Gordon King, General Director, Financial Policy Branch.

TÉMOIN

Du ministère des Finances:

Gordon King, directeur général, Politique du secteur financier.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa. Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Government
Publications

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 49

Tuesday, May 19, 1992

Chairman: Murray Dorin

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 49

Le mardi 19 mai 1992

Président: Murray Dorin

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances

RESPECTING:

Bill C-75, An Act to amend the Excise Tax Act and the Income Tax Act

—Clause by clause consideration

INCLUDING:

The Thirteenth Report to the House

CONCERNANT:

Projet de loi C-75, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi de l'impôt sur le revenu

—Étude article par article

Y COMPRIS:

Le Treizième rapport à la Chambre

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Third Session of the Thirty-fourth Parliament,
1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature,
1991-1992

STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairman: Murray Dorin

Vice-Chairmen: Clément Couture
Diane Marleau

Members

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White

(Quorum 5)

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

ERRATUM

Issue No. 43

Minutes of Proceedings

Page 43:12 In the French version only, delete lines 28 to 32 and substitute the following therefor:

"contrepartie obtenue pour les éléments d'actif de l'institution fédérale membre qui ont été aliénés, notamment par vente, était déraisonnable dans les circonstances, la différence entre la valeur qu'auraient eue les actions ou les dettes subordonnées immédiatement après cette disposition, si une contrepartie raisonnable, selon l'estimation de l'évaluateur, en avait été donnée, et leur valeur après l'exécution de leur aliénation;"

Issue No. 48

Page 48:3 In the English version only, delete line 29 and substitute the following:

"agreement for a transaction referred to in subsection"

Page 48:3 In the English version only, at the end of line 30 add, after the word "into", the following:

"after the making of the order"

Page 48:7 In the left column delete lines 41 to 47 inclusive and substitute the following:

"member institution that were sold or otherwise disposed of was not reasonable in the circumstances, the amount by which the value that the shares or subordinated debt would have had after the completion of the sale or other disposition had such consideration been reasonable, as determined by the assessor, exceeds the value of those shares or that debt after the completion of the sale or other disposition; and"

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: Murray Dorin

Vice-présidents: Clément Couture
Diane Marleau

Membres

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White

(Quorum 5)

La greffière du Comité

Susan Baldwin

ERRATUM

Fascicule nº 43

Procès-verbal

Page 43:12 Dans la version française seulement, retrancher les lignes 28 à 32 et les remplacer par ce qui suit:

«contrepartie obtenue pour les éléments d'actif de l'institution fédérale membre qui ont été aliénés, notamment par vente, était déraisonnable dans les circonstances, la différence entre la valeur qu'auraient eue les actions ou les dettes subordonnées immédiatement après cette disposition, si une contrepartie raisonnable, selon l'estimation de l'évaluateur, en avait été donnée, et leur valeur après l'exécution de leur aliénation;»

Fascicule nº 48

Page 48:3 Dans la version anglaise seulement, retrancher la ligne 29 et la remplacer par ce qui suit:

«agreement for a transaction referred to in subsection»

Page 48:3 Dans la version anglaise seulement, ajouter à la fin de la ligne 30, après le mot «into» ce qui suit:

«after the making of the order»

Page 48:7 Retrancher les lignes 40 à 44 de la colonne droite et les remplacer par ce qui suit:

«contrepartie obtenue pour les éléments d'actif de l'institution fédérale membre qui ont été aliénés, notamment par vente, était déraisonnable dans les circonstances, la différence entre la valeur qu'auraient eue les actions ou les dettes subordonnées immédiatement après cette disposition, si une contrepartie raisonnable, selon l'estimation de l'évaluateur, en avait été donnée, et leur valeur après l'exécution de leur aliénation;»

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Votes & Proceedings of the House of Commons of Wednesday, May 13, 1992:

The Order being read for the second reading and reference to a Legislative Committee in the Economics envelope of Bill C-75, An Act to amend the Excise Tax Act and the Income Tax Act;

Mr. McKnight for Mr. Mazankowski, seconded by Mr. McCreath, moved,—That the Bill be now read a second time and referred to a Legislative Committee in the Economics envelope.

And debate arising thereon;

By unanimous consent, it was ordered,—That the motion be amended by having the Bill referred, after second reading, to the Standing Committee on Finance.

Debate was resumed on the motion of Mr. Mazankowski, seconded by Mr. McCreath,—That Bill C-75, An Act to amend the Excise Tax Act and the Income Tax Act, be now read a second time and referred to the Standing Committee on Finance.

After further debate, the question being put on the motion, it was agreed to.

Accordingly, the Bill was read the second time and referred to the Standing Committee on Finance.

ATTEST

ROBERT MARLEAU

The Clerk of the House of Commons

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux de la Chambre des communes du mercredi 13 mai 1992:

Il est donné lecture de l'ordre portant deuxième lecture et renvoi à un Comité législatif du secteur Économie du projet de loi C-75, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi de l'impôt sur le revenu.

M. McKnight, au nom de M. Mazankowski, appuyé par M. McCreath, propose,—Que ce projet de loi soit maintenant lu une deuxième fois et renvoyé à un Comité législatif du secteur Économie.

Il s'élève un débat.

Du consentement unanime, il est ordonné,—Que la motion soit modifiée afin que le projet de loi soit renvoyé, après la deuxième lecture, au Comité permanent des finances.

Le débat reprend sur la motion de M. Mazankowski, appuyé par M. McCreath,—Que le projet de loi C-75, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi de l'impôt sur le revenu, soit maintenant lu une deuxième fois et renvoyé au Comité permanent des finances.

Après plus ample débat, cette motion, mise aux voix, est agréée.

En conséquence, ce projet de loi est lu une deuxième fois et renvoyé au Comité permanent des finances.

ATTESTÉ

Le Greffier de la Chambre des communes

ROBERT MARLEAU

REPORT TO THE HOUSE

Thursday, May 21, 1992

The Standing Committee on Finance has the honour to present its

THIRTEENTH REPORT

In accordance with its Order of Reference from the House of Commons of Wednesday, May 13, 1992, your Committee has considered Bill C-75, An Act to amend the Excise Tax Act and the Income Tax Act, and has agreed to report it without amendment.

A copy of the Minutes of Proceedings and Evidence relating to this Bill (*Issue No. 49 which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le jeudi 21 mai 1992

Le Comité permanent des finances a l'honneur de présenter son

TREIZIÈME RAPPORT

Conformément à son ordre de renvoi de la Chambre des communes du mercredi 13 mai 1992, votre Comité a étudié le projet de loi C-75, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi de l'impôt sur le revenu, et a convenu d'en faire rapport sans modification.

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages relatifs à ce projet de loi (*fascicule n° 49 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

MURRAY DORIN,

Chairman.

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 19, 1992
(63)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance met at 4:07 o'clock p.m. this day, in Room 200, West Block, the Chairman, Murray Dorin, presiding.

Members of the Committee present: Clément Couture, Murray Dorin, Diane Marleau and Greg Thompson.

Acting Member present: Iain Angus for Steven Langdon.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Basil Zafiriou and Marion Wrobel, Senior Analysts. *From the Public Bills Office:* Robert Normand, Legislative Committee Clerk.

Witnesses: From the Department of Finance: Robert Hamilton, Director, Business Income Tax Division, Tax Policy Branch; and Brian Willis, Chief, Excise Tax Section, Sales Tax Division, Tax Policy and Legislation Branch.

Pursuant to an Order of the House dated Wednesday, May 13, 1992, the Committee proceeded to the consideration of Bill C-75, An Act to amend the Excise Tax Act and the Income Tax Act.

On Clause 1

Robert Hamilton made a statement and, with the other witness from the Department of Finance, answered questions.

Clause 1 carried.

Clauses 2 to 10 carried severally.

The Title carried.

The Bill carried.

Ordered: That the Chairman report Bill C-75 without amendment to the House.

At 4:23 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 19 MAI 1992
(63)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances se réunit à 16 h 07 dans la salle 200 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Murray Dorin (*président*).

Membres du Comité présents: Clément Couture, Murray Dorin, Diane Marleau et Greg Thompson.

Membre suppléant présent: Iain Angus remplace Steven Langdon.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Basil Zafiriou et Marion Wrobel, analystes principaux. *Du Bureau des projets de loi d'intérêt public:* Robert Normand, greffier de comité législatif.

Témoins: Du ministère des Finances: Robert Hamilton, directeur, Impôt des entreprises, Politique de l'impôt; et Brian Willis, chef, Section de la taxe d'accise, Taxes de vente et d'accise, Politique et législation de l'impôt.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par la Chambre le mercredi 13 mai 1992, le Comité examine le projet de loi C-75, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi de l'impôt sur le revenu.

Article 1

Robert Hamilton fait un exposé puis, avec l'autre témoin du ministère des Finances, répond aux questions.

L'article 1 est adopté.

Les articles 2 à 10 sont adoptés séparément.

Le titre est adopté.

Le projet de loi est adopté.

Il est ordonné: Que le président fasse rapport à la Chambre du projet de loi C-75, sans propositions d'amendement.

À 16 h 23, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité

Susan Baldwin

[*Text*]

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

Tuesday, May 19, 1992

• 1607

The Chairman: I'm going to call the meeting to order.

What I'm going to ask you to do, so we can get it on the record, if you can, is to give us essentially an overview of the bill. We'll have some questions and then we'll probably act accordingly.

Perhaps you would like to introduce yourselves basically for the benefit of the record to let us know who you are. Make any comments you have on the bill, then we'll allow any questions following that. I think most of you have been here before and know what the procedure is, so please go ahead.

Mr. Robert Hamilton (Director, Business Income Tax Division, Tax Policy Branch, Department of Finance): My name is Bob Hamilton, and I am the acting director of the Business Income Tax Division. Elizabeth Knopf is a tax policy officer within that division; Brian Willis is the chief of the excise tax section of the Sales and Excise Tax Division; Dan MacIntosh is the assistant director of the Tax Legislation Division of the Tax Policy Branch, and Lawrence Purdy is a tax policy officer within that division.

The bill we are discussing, Bill C-75, includes some of the amendments that were announced in a December 6 transportation package. The two key elements of the bill are a temporary loss offset program entitled the excise tax transportation rebate, and the second component is an exemption from non-resident withholding tax for aircraft lease payments.

On the excise tax transportation rebate, there are basically two parts to that program. The general part, the first part, is a 3¢-per-litre rebate on excisable diesel and aviation fuel purchased in 1991 and 1992. It's a two-year temporary program. The second component of that part is an income tax offset; that is, for each dollar of rebate a transportation firm receives, they are required to reduce their income tax losses by $10. That's to effectively target the rebate to those firms with the greatest cashflow needs. That's the general part: 3¢-per-litre rebate, and an income tax offset.

The second part is an administratively simpler option that applies for the truckers. In this option there is no offset to the income tax losses, and truckers are eligible to elect for a 1.5¢-per-litre rebate. It is less generous than the 3¢-per-litre general rebate, up to a maximum of $500, but with no consequences for their income tax losses. Again, this is available to truckers.

[*Translation*]

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

Le mardi 19 mai 1992

Le président: La séance est ouverte.

Je vais vous demander, pour le compte rendu, de nous donner un bref aperçu de ce projet de loi. Nous aurons ensuite des questions et nous procéderons en conséquence.

Peut-être pourriez-vous tout d'abord vous présenter. Faites-nous part de vos commentaires sur le projet de loi, et nous passerons ensuite aux questions. Je pense que ce n'est pas la première fois que vous comparaissez devant nous; donc, vous connaissez la procédure.

M. Robert Hamilton (directeur, Division de l'impôt des entreprises, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances): Je m'appelle Bob Hamilton, et je suis directeur suppléant de la Division de l'impôt des entreprises. Elizabeth Knopf est agent de la politique fiscale de cette division; Brian Willis est chef de la Section de la taxe d'accise de la Division de la taxe de vente et d'accise; Dan MacIntosh est directeur adjoint de la Division de la législation de l'impôt de la Direction de la politique de l'impôt, et Lawrence Purdy est agent de la politique fiscale de cette division.

Le projet de loi dont nous parlons, le projet de loi C-75, comporte certains des amendements annoncés le 6 décembre dans le cadre d'un train de mesures sur les transports. Les deux éléments clés de ce projet de loi sont un programme de compensation temporaire des pertes intitulé ristourne sur la taxe d'accise liée au transport, et une exemption des retenues d'impôt pour les paiements liée à la location à bail d'aéronefs pour vols internationaux.

Le programme de ristourne sur la taxe d'accise liée au transport comporte deux volets. Le principal, la première partie, consiste en une ristourne de 3c. par litre de carburant diesel ou de combustible pour aéronef assujetti à la taxe d'accise et acheté en 1991 et 1992. C'est un programme temporaire sur deux ans. Le deuxième volet est une compensation au titre de l'impôt sur le revenu; autrement dit, les sociétés se prévalant de la ristourne devront réduire leur report de perte prospectif aux fins de l'impôt sur le revenu de 10$ pour chaque dollar de remboursement demandé. Cela permettra d'axer la ristourne sur les sociétés ayant les plus importants besoins de trésorerie. Voilà pour l'essentiel: une ristourne de 3c. par litre et une compensation au titre de l'impôt sur le revenu.

La deuxième partie est une option plus simple sur le plan administratif qui s'applique aux camionneurs. Cette option ne prévoit pas de compensation au titre de l'impôt sur le revenu, et les camionneurs peuvent simplement obtenir une ristourne de 1,5c. par litre de carburant. C'est une ristourne moins généreuse que la ristourne de 3c., avec un plafond de 500$, mais sans effet sur les pertes déclarées aux fins de l'impôt. Je le répète, ceci s'adresse aux camionneurs.

[*Texte*]

• 1610

The second measure in this bill is an exemption from withholding tax for lease payments made after December 6, 1991 on cross-border aircraft leases. This is effectively an extension of an existing provision that exempts these lease payments for those aircraft that are used outside of the country. In order to facilitate the use of this exemption, it has been extended to those aircraft used domestically as well as internationally.

Those are the two key components: the excise tax transportation rebate, and the exemption for withholding tax on aircraft. We would be pleased to answer any questions you have and to provide further details.

Mr. Angus (Thunder Bay—Atikokan): I want to thank the officials for coming before us. Your note says that the cost to the treasury will be about $120 million per year for the next two years. What's the normal total revenue from trucking for the excise tax, the 4¢ per litre?

Mr. Brian Willis (Chief, Excise Tax Division, Department of Finance): I don't think we have a breakdown of the revenues specifically from trucking. What we have is a diesel fuel revenue number, which would include all uses of diesel fuel. That number, at 4¢ per litre, is roughly $560 million. Because we collect this from the suppliers of the fuel, the refiners—it's a tax imposed on the refinery—we really don't have a breakdown of uses. We'd probably have to try to estimate that from statistics breaking down trucking versus rail versus other uses of diesel fuel.

Mr. Angus: Under this bill, all three modes are going to be eligible at 3¢ per litre. In other words, a 75% reduction for the two years, less administrative costs.

Mr. Willis: That's correct to the extent that they elect to take it, but you have to bear in mind that there is a loss offset, which means that a significant number of companies will not elect to take that particular rebate. That's why the amount of revenue that's projected to be spent on this program is less than the total collected. It takes into account the take-up rate of the program.

Mr. Angus: What are the factors that would lead somebody not to take advantage of this?

Mr. Hamilton: A company that would not take it would effectively be a company that is in a taxable position right now, does not have losses that it would apply against it, and has a prospect for profitable years in the future. In the converse, the company that would take advantage of it is a company that is not doing particularly well at the current time, that has income tax losses now and expects to have those losses for a number of years. They will get the cashflow benefit of the 3¢-per-litre rebate, but the cost to them is a reduction of their income tax losses, which has an effect in future years.

Mr. Angus: Is it neutral over the long term?

[*Traduction*]

La deuxième mesure de ce projet de loi est une exemption des retenues d'impôt pour les paiements liés à la location à bail d'aéronefs pour vols internationaux effectués après le 6 décembre 1991. Il s'agit en fait de la prolongation d'une disposition existante en vertu de laquelle sont exonérés les paiements liés à la location à bail d'aéronefs utilisés à l'étranger. Pour faciliter le recours à cette exemption, on l'a étendue aux aéronefs utilisées sur le plan intérieur aussi bien qu'internationalement.

Ce sont donc les deux éléments clés: la ristourne sur la taxe d'accise liée au transport et l'exemption relative aux retenues d'impôt pour les aéronefs. Nous sommes maintenant prêts à répondre à vos questions et à vous donner plus de détails.

M. Angus (Thunder Bay—Atikokan): Je remercie les hauts fonctionnaires d'être venus nous rencontrer. D'après votre note d'information, cette ristourne va coûter environ 120 millions de dollars par an au cours des deux prochaines années. Combien rapporte normalement la taxe d'accise prélevée auprès des camionneurs, la taxe de 4c. par litre?

M. Brian Willis (chef, Division de la taxe d'accise, ministère des Finances): Je ne crois pas que nous ayons une ventilation donnant les chiffres détaillés pour les camionneurs. Nous avons un chiffre global pour le carburant diesel, la totalité des utilisations du carburant diesel. À raison de 4c. par litre, cela nous donne environ 560 millions de dollars. Comme nous prélevons la taxe auprès des fournisseurs, des raffineries—c'est une taxe sur le raffinage—nous n'avons pas de ventilation en aval. Il faudrait découper les statistiques pour connaître la part des transports ferroviaires et des autres secteurs d'utilisation.

M. Angus: D'après le projet de loi, les trois modes de transport pourront bénéficier de ces 3c. par litre. Autrement dit, ce sera une réduction de 75 p. 100 pendant deux ans, moins les frais administratifs.

M. Willis: C'est exact seulement dans la mesure où les entreprises opteront pour cette solution, mais n'oubliez pas qu'il y aura une compensation, de sorte que de nombreuses entreprises préféreront ne pas se prévaloir de cette ristourne. C'est pour cela que le montant total des recettes que l'on prévoit de consacrer à ce programme est inférieur au total des montants perçus. On a tenu compte du taux de participation.

M. Angus: Quels sont les facteurs qui dissuaderaient une entreprise de profiter de cette ristourne?

M. Hamilton: Le genre d'entreprise qui n'en profiterait pas serait une entreprise actuellement imposable, qui n'a pas de pertes à déduire et qui prévoit de continuer à faire des bénéfices à l'avenir. À l'inverse, une entreprise actuellement en difficulté, avec des pertes à déduire de ses impôts et prévoyant de continuer à avoir des pertes pendant plusieurs années, serait incitée à profiter de cette ristourne. Ces 3c. par litre lui permettraient d'avoir plus de liquidités, mais en échange elle devrait réduire son report de pertes aux fins de l'impôt sur le revenu au cours des années suivantes.

M. Angus: Cette mesure est neutre à long terme?

[*Text*]

Mr. Hamilton: It's very difficult to know precisely whether it will be neutral. While there's a cost up front of $120 million per year, we do expect that in the long run some of that money will come back to the treasury in the future in the form of reduced income tax losses.

The Chairman: Assuming that all those companies that take advantage of it end up eventually paying some income tax, or would have been in a financial position, if they end up going broke in the meantime, then it's not neutral.

Mr. Angus: True. I'm pursuing this as a question of whether or not this is really going to do anything. How significant is that $500 figure for a mom and pop operation? Is it, as we said during debate, two and a half fill-ups in their tank, so it's really marginal to say the best? Do you have any analysis to indicate what the impact will be on individual operations?

Mr. Hamilton: I think the extent of the analysis we've done is that clearly it will be helpful. You're right that it's not a large sum of money, but I think you have to recognize the spirit of the general program, which is really providing a more substantial rebate of 3¢ per litre up front. However, this is at the expense of reduced income tax losses in the future. The 1.5¢ per litre up to a maximum of $500 option doesn't have that corresponding cost in terms of reduced income tax losses in the future so it is a less generous rebate.

• 1615

I think the short answer is that we feel it'll be helpful, but we recognize that $500—in the context of a smaller operation—can be a significant amount of money. It's open to all trucking firms so they always have the option of going for the more substantive 3¢-per-litre rebate, but again, at the cost of reduced income tax losses in the future.

Mr. Angus: Was there any consideration given to a 3¢-per-litre reduction in the excise tax as opposed to the rebate system?

Mr. Hamilton: The key concern with the 3¢-per-litre reduction would be the significant absolute revenue cost. This program has some revenue cost in the initial years, but a 3¢-per-litre reduction would be basically three-quarters of the roughly $600 million number that Mr. Willis quoted. It's a very significant revenue cost—a one-time hit—so that really took it out of the realm of this kind of a program. It's quite different in concept to this where you have an initial cost but then recoup those revenues later. I think the size of the revenue costs prohibited us from reducing excise taxes by 3¢ per litre.

Mr. Angus: On the write-off side—and I can't remember if it's in the bill or whether that was done administratively—how does that now compare with the American experience? Are we about on par in terms of apples and apples, or is there still an advantage held by American truckers over Canadian ones in terms of their ability to write off their equipment?

[*Translation*]

M. Hamilton: C'est très difficile à dire. Il y a un coût initial de 120 millions de dollars par an, mais nous pensons qu'à long terme le Trésor récupérera une partie de cette somme sous forme de réduction de pertes aux fins de l'impôt sur le revenu.

Le président: À condition que toutes les entreprises qui en profiteront finissent par payer des impôts, mais par contre si elles font faillite, ce ne sera pas neutre.

M. Angus: Exactement. Je cherchais justement à savoir si cela allait vraiment servir à quelque chose. Ce chiffre de 500$ est-il vraiment important pour une petite entreprise familiale? On a dit au cours du débat que cela représentait deux pleins et demi; donc, c'est vraiment symbolique. Avez-vous fait des recherches pour connaître l'impact réel que cela aura?

M. Hamilton: Je crois que notre analyse a montré que ce serait certainement quelque chose d'utile. Vous avez raison de dire que ce n'est pas une somme importante, mais je pense que vous devez reconnaître l'intention qui se cache derrière le programme, qui revient, en réalité, à accorder aux entreprises une ristourne initiale plus importante équivalent à 3c. le litre. Toutefois, pour l'obtenir, elles auraient à réduire les pertes pour fins d'impôt qu'elles auraient pu réclamer plus tard. Par contre, la remise de 1,5c. le litre, jusqu'à concurrence de 500$, ne comporte pas cet élément de réduction des pertes pour fins d'impôt, raison pour laquelle elle est donc ainsi moins généreuse.

Bref, nous pensons que cette formule sera utile, mais nous reconnaissons que 500$—pour une petite entreprise—représente une somme importante. Toutes les sociétés de camionnage ont la possibilité de réclamer la remise de 3c. le litre, mais je répète qu'elles devront alors accepter une réduction des pertes aux fins d'impôt auxquelles elles auront droit à l'avenir.

M. Angus: A-t-on songé à la possibilité de réduire de 3c. le litre la taxe d'accise, plutôt que d'accorder une remise?

M. Hamilton: Une réduction de 3c. le litre aurait une incidence importante sur les recettes. Ce programme comporte aussi des pertes sur le plan des recettes, au cours des premières années, mais une réduction de 3c. le litre équivaudrait environ aux trois quarts des quelque 600 millions de dollars dont a parlé M. Willis. Il s'agit là d'une perte très importante, qui ne se produirait qu'une seule fois, ce qui était vraiment inacceptable dans le cadre d'un tel programme. Quand il y a des pertes, au début d'un programme, mais que l'on prévoit récupérer cet argent, plus tard, c'est une toute autre affaire. C'est la perte importante de recettes que cela aurait entraîné qui nous a convaincus de ne pas opter pour une réduction de la taxe d'accise équivalent à 3c. le litre.

M. Angus: Pour ce qui est de l'amortissement—et je ne me souviens pas si ces mesures sont prévues dans le projet de loi, ou s'il s'agit de mesures administratives—comment notre situation se compare-t-elle à celle aux États-Unis? Les camionneurs américains ont-ils encore un avantage sur le plan de l'amortissement de leur matériel roulant?

[*Texte*]

Mr. Hamilton: The changes to the capital cost allowance rates that were announced at the same time aren't part of this bill. They will be brought in through an Order in Council. I'll just quickly answer the question. In terms of the American system we feel quite comparable in terms of capital purchases, although our CCA rates are somewhat lower than those in the U.S.

Mr. Angus: What is CCA?

Mr. Hamilton: Capital cost allowance rates. The rates of depreciation are somewhat lower in Canada. That is more than offset by the fact that they levy a 12% excise tax on trucks in the U.S. By the time you take both of those factors into account our treatment is quite comparable to that in the U.S.

Mr. Angus: Is it fair to say that theirs is a more up-front hit on the trucker and ours is more on a longer-term basis?

Mr. Hamilton: No, I don't think that's fair because the excise tax really applies right up front, as I understand it. I think it's comparable.

Mr. Angus: Thank you.

Mr. Couture (Saint-Jean): I have a small question. What would be the effect of the 1.5¢, or a maximum of $500, on the total cost of $120 million? Did you do a proportion there?

Mr. Hamilton: Yes, the cost of that proportion we estimate to be between $15 million and $20 million per year.

Mr. Couture: Thank you.

Mrs. Marleau (Sudbury): Why would you go with $1 for $10 of losses? Why would you pick the $10?

Mr. Hamilton: The first thing to explain is that it shouldn't be 1:1 because you are reducing income tax losses. If you are offsetting the two programs, you get an excise tax rebate up front. You need to reduce income tax losses to offset that, so they need to be multiplied by a tax rate. You have firms out there that have different tax rates—28% is the general rate—so it should definitely be some ratio, but not 1:1.

Furthermore, in looking at it, we wanted to specifically target the program at those firms that most needed those cashflow benefits of the rebate up front. By setting the rate at 10:1, we felt that would ensure that only those firms that really needed the benefits would take advantage of it and allow us to give a 3¢-per-litre rebate. That's the reason for the 10:1 ratio.

Mrs. Marleau: What you're saying in essence is that you want to make sure that the firms who do use it aren't the ones that are going to survive in the long run, possibly.

Mr. Hamilton: No—

Mrs. Marleau: If you're going broke, you just say, "The heck with it, I may not be around to make any money ever, so I might as well collect it."

[*Traduction*]

M. Hamilton: Les modifications aux taux de la déduction pour amortissement, qui ont été annoncées en même temps, ne font pas partie de ce projet de loi. Elles seront annoncées par un décret du conseil. Je vais répondre brièvement à votre question. Nous pensons que notre régime se compare assez bien au régime américain, pour ce qui est des achats de biens d'équipement, malgré le fait que nos taux, qui s'appliquent à la DPA, sont un peu moins élevés que ceux qui ont cours aux États-Unis.

M. Angus: Que veut dire DPA?

M. Hamilton: Déduction pour amortissement. Les taux qui s'appliquent à l'amortissement sont un peu moins généreux au Canada. Mais, c'est plus que compensé par le fait qu'aux États-Unis, on impose une taxe d'accise de 12 p. 100 aux entreprises de camionnage. Si l'on tient compte de ce facteur, on constate que notre régime se compare assez bien à celui qui prévaut aux États-Unis.

M. Angus: Est-il juste de dire que le régime, aux États-Unis, touche les camionneurs de façon plus immédiate, tandis que le nôtre a un effet à plus long terme?

M. Hamilton: Non, je ne crois pas, parce que la taxe d'accise a un effet vraiment immédiat. Je pense que la situation est comparable.

M. Angus: Merci.

M. Couture (Saint-Jean): J'ai une petite question à vous poser. Quelle part la remise de 1,5c. le litre, jusqu'à concurrence de 500$, représenterait-elle sur les 120 millions de dollars de pertes de recettes? Avez-vous fait le calcul?

M. Hamilton: Oui, cette remise représenterait environ 15 à 20 millions de dollars annuellement.

M. Couture: Merci.

Mme Marleau (Sudbury): Pourquoi accepter de réduire les pertes de 10 p. 100? Pourquoi une société ferait-elle une telle chose?

M. Hamilton: Il faut bien comprendre que le rapport ne peut pas être de un pour un, car il s'agit d'une réduction des pertes donnant droit à une déduction d'impôt. Si l'on compense pour les deux programmes, on obtient immédiatement une remise de la taxe d'accise. En compensation, il faut réduire les pertes pouvant être déduites de l'impôt. Il faut donc appliquer un taux d'impôt déterminé. Les sociétés ne sont pas toutes imposées au même taux—en général, le taux d'imposition est de 28 p. 100—il faut donc établir un rapport quelconque, mais pas de un pour un.

Dans le cadre du programme, nous voulions en outre viser les sociétés qui ont le plus besoin des liquidités que peut procurer la remise. En établissant le rapport à dix pour un, nous avons pensé que seules les sociétés vraiment à court de liquidités se prévaudraient de la ristourne de 3c. le litre. C'est pourquoi nous avons retenu un rapport de dix pour un.

Mme Marleau: Ce que vous nous dites, essentiellement, c'est que vous voulez vous assurer que les entreprises qui demanderont les 3c. le litre seront bien celles qui ne survivront pas à plus ou moins long terme.

M. Hamilton: Non. . .

Mme Marleau: L'entrepreneur qui est en difficulté peut fort bien se dire qu'à bien y penser, il ne sera peut-être plus là suffisamment longtemps pour arriver à faire un peu d'argent, et qu'il serait tout aussi bien d'en profiter.

[*Text*]

Mr. Hamilton: No, the hope would be that some of the firms that are viable, sustainable operations but are facing a cashflow crunch—which is one of the issues that had been raised quite a bit last year in discussions—would see this as an opportunity to get cashflow in at the expense of losses that they may not be able to use for a number of years and at a lower cost to them, relative to the cashflow benefits. That's the intent.

• 1620

Mrs. Marleau: Thank you.

The Chairman: Does anyone else have any further questions? Mr. Soetens isn't here yet, but he's coming. I think we might as well proceed.

Mr. Angus: Mr. Chairman, for the record, I gather those on the very short list of potential witnesses were contacted. What was the answer?

The Chairman: The clerk did contact them and there was no desire to come in and appear.

Mr. Angus: That was the Canadian Trucking Association?

The Chairman: Yes.

Mr. Angus: I didn't submit the name, but it dawned on me afterwards, did anybody check with ATAC, the Air Transport Association of Canada?

The Chairman: We didn't hear from anybody, but the clerk contacted the truckers directly.

Mr. Angus: I'm just wondering, Mr. Chairman, whether the officials have had contact with ATAC and whether ATAC has indicated its support for the aviation side of this, both in terms of the fuel tax and the leasing arrangement.

Mr. Hamilton: I'm not sure we've heard directly from that association. I'd have to check the records, but I don't recall hearing from them directly. Most of the airline associations have expressed support for the measure. I can't recall specifically that group.

The Chairman: That would probably be them because they're the umbrella organization. So if individual companies have expressed their—we certainly haven't had any negative feedback from anybody.

Mr. Angus: I picked up some very positive feedback from the British Columbia Aviation Council in Vancouver last Thursday. They're quite supportive of it. So I'm quite prepared to go to clause by clause, Mr. Chairman.

[*Translation*]

M. Hamilton: Non, l'intention est d'offrir la possibilité à des entreprises viables, mais qui manquent de liquidités—question qui est revenue souvent sur le tapis au cours des discussions, l'année dernière—de rétablir un peu la situation, sur le plan des liquidités, moyennant une certaine réduction des pertes qu'elles ne pourraient peut-être pas réclamer avant plusieurs années, de toute façon, et ce, à un coût moindre que les avantages obtenus au chapitre des liquidités. C'est là l'intention véritable.

Mme Marleau: Merci.

Le président: Y a-t-il d'autres questions? M. Soetens n'est pas encore arrivé, mais il est en route. Nous ferions tout aussi bien de continuer, je pense.

M. Angus: Monsieur le président, pour le compte rendu, je suppose que l'on a communiqué avec les gens dont les noms figurent sur cette très courte liste de témoins possibles. Qu'ont-ils répondu?

Le président: La greffière est entrée en communication avec chacun d'entre eux, et aucun n'a manifesté le désir de comparaître.

M. Angus: L'Association canadienne du camionnage non plus?

Le président: Non plus.

M. Angus: Je n'y ai pensé qu'après, mais quelqu'un a-t-il vérifié auprès de l'ATAC, l'Association du transport aérien du Canada?

Le président: Non, personne n'a manifesté le désir de comparaître, mais la greffière a communiqué directement avec l'Association des camionneurs.

M. Angus: Monsieur le président, je me demande si les hauts fonctionnaires ont communiqué avec un représentant de l'ATAC, et si l'Association a indiqué qu'elle appuie les dispositions du projet de loi concernant le transport aérien, tant en ce qui a trait à la taxe sur le combustible qu'aux contrats de location à bail.

M. Hamilton: Je ne sais pas si quelqu'un de cette association s'est prononcé à ce sujet. Il faudrait que je vérifie dans les dossiers, mais je ne me souviens pas que cette association ait communiqué directement avec nous. La plupart des associations de transporteurs aériens ont exprimé leur appui à l'égard de ces dispositions. Mais, je ne me souviens pas de ce groupe en particulier.

Le président: C'est probablement cette association qui a parlé au nom des transporteurs aériens, car elle les représente presque tous. Donc, s'il y a en plus des sociétés qui ont manifesté individuellement leur appui—en tout cas, nous n'avons sûrement entendu aucun commentaire négatif de la part de qui que ce soit.

M. Angus: Jeudi dernier, à Vancouver, des représentants du British Columbia Aviation Council ont dit des choses très positives au sujet de ce projet de loi. Ils l'appuient fortement. Donc, Monsieur le président, je suis tout à fait disposé à adopter chacun des articles du projet de loi.

[*Texte*]

The Chairman: Thank you.

Clauses 1 to 10 inclusive agreed to

The Chairman: Shall the title carry?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Shall the bill carry?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Shall I report the bill to the House?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: We're adjourned. Thank you very much.

[*Traduction*]

Le président: Merci.

Les articles 1 à 10 inclusivement sont adoptés

Le président: Le titre est-il adopté?

Des voix: Oui.

Le président: Le projet de loi est-il adopté?

Des voix: Oui.

Le président: Dois-je faire rapport du projet de loi à la Chambre des communes?

Des voix: Oui.

Le président: La séance est levée. Je vous remercie infiniment.

MAIL POSTE
Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid Port payé
Lettermail Poste-lettre
K1A 0S9
Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Department of Finance:

Robert Hamilton, Director, Business Income Tax Division, Tax Policy Branch;

Brian Willis, Chief, Excise Tax Section, Sales Tax Division, Tax Policy and Legislation Branch.

TÉMOINS

Du ministère des Finances:

Robert Hamilton, directeur, Impôt des entreprises, Politique de l'impôt;

Brian Willis, chef, Section de la taxe d'accise, Taxes de vente et d'accise, Politique et législation de l'impôt.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Government Publications

REPRINT

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 50

Wednesday, May 20, 1992

Chairman: Murray Dorin

RÉIMPRESSION

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 50

Le mercredi 20 mai 1992

Président: Murray Dorin

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances

RESPECTING:

Bill C-74, An Act to amend the Customs Act, the Customs Tariff and the Excise Tax Act

—Clause by clause consideration

INCLUDING:

The Fourteenth Report to the House

CONCERNANT:

Projet de loi C-74, Loi modifiant la Loi sur les douanes, le Tarif des douanes et la Loi sur la taxe d'accise

—Étude article par article

Y COMPRIS:

Le quatorzième rapport à la Chambre

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992

25003

STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairman: Murray Dorin

Vice-Chairmen: Clément Couture
Diane Marleau

Members

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White—(8)

(Quorum 5)

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: Murray Dorin

Vice-présidents: Clément Couture
Diane Marleau

Membres

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White—(8)

(Quorum 5)

La greffière du Comité

Susan Baldwin

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Votes and Proceedings of the House of Commonsof Wednesday, May 13, 1992:

The Order being read for the second reading and reference to a Legislative Committee in the Economics envelope of Bill C-74, An Act to amend the Customs Act, the Customs Tariff and the Excise Tax Act;

Mrs. Martin (Lincoln) for Mr. Mazankowski, seconded by Mr. Mayer, moved,—That the Bill be now read a second time and referred to a Legislative Committee in the Economics envelope.

And debate arising thereon;

By unanimous consent, it was ordered,—That the motion be amended by having the Bill referred, after second reading, to the Standing Committee on Finance.

Debate was resumed on the motion of Mr. Mazankowski, seconded by Mr. Mayer,—That Bill C-74, An Act to amend the Customs Act, the Customs Tariff and the Excise Tax Act, be now read a second time and referred to the Standing Committee on Finance.

After further debate, the question being put on the motion, it was agreed to.

Accordingly, the Bill was read the second time and referred to the Standing Committee on Finance.

ATTEST

ROBERT MARLEAU

The Clerk of the House of Commons

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux de la Chambre des communes du mercredi 13 mai 1992:

Il est donné lecture de l'ordre portant deuxième lecture et renvoi à un Comité législatif du secteur Économie du projet de loi C-74, Loi modifiant la Loi sur les douanes, le Tarif des douanes et la Loi sur la taxe d'accise.

M[me] Martin (Lincoln), au nom de M. Mazankowski, appuyée par M. Mayer, propose,—Que ce projet de loi soit maintenant lu une deuxième fois et renvoyé à un Comité législatif du secteur Économie.

Il s'élève un débat.

Du consentement unanime, il est ordonné,—Que la motion soit modifiée afin que le projet de loi soit renvoyé, après la deuxième lecture, au Comité permanent des finances.

Le débat reprend sur la motion de M. Mazankowski, appuyé par M. Mayer,—Que le projet de loi C-74, Loi modifiant la Loi sur les douanes, le Tarif des douanes et la Loi sur la taxe d'accise, soit maintenant lu une deuxièm fois et renvoyé au Comité permanent des finances.

Après plus ample débat, cette motion, mise aux voix, est agréée.

En conséquence, ce projet de loi est lu une deuxième fois et renvoyé au Comité permanent des finances.

ATTESTÉ

Le Greffier de la Chambre des communes

ROBERT MARLEAU

REPORT TO THE HOUSE

Tuesday, June 2, 1992

The Standing Committee on Finance has the honour to present its

FOURTEENTH REPORT

In accordance with its Order of Reference from the House of Commons of Wednesday, May 13, 1992, your Committee has considered Bill C-74, An Act to amend the Customs Act, the Customs Tariff and the Excise Tax Act, and has agreed to report it with the following amendment:

Clause 3

Strike out line 23, at page 5, and substitute the following therefor:

"referred to in paragraph (*a*) or goods imported as mail, on"

A copy of the Minutes of Proceedings and Evidence relating to this Bill (*Issue No. 50 which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mardi 2 juin 1992

Le Comité permanent des finances a l'honneur de présenter son

QUATORZIÈME RAPPORT

Conformément à son ordre de renvoi de la Chambre des communes du mercredi 13 mai 1992, votre Comité a étudié le projet de loi C-74, Loi modifiant la Loi sur les douanes, le Tarif des douanes et la Loi sur la taxe d'accise, et a convenu d'en faire rapport avec la modification suivante :

Article 3

Retrancher la ligne 24, à la page 5, et la remplacer par ce qui suit :

« sées à l'alinéa *a*) ou importées comme courrier; »

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages relatifs à ce projet de loi (*fascicule nº 50 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président

MURRAY DORIN,
Chairman.

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MAY 20, 1992
(64)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance met at 3:37 o'clock p.m. this day, in Room 705, La Promenade, the Chairman, Murray Dorin, presiding.

Members of the Committee present: Clément Couture, Murray Dorin, René Soetens, Greg Thompson and Brian White.

Acting Member present: Don Boudria for Herb Gray.

Other Member present: Bill Blaikie.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Basil Zafiriou and Marion Wrobel, Senior Analysts. *From the Public Bills Office:* G.A. Sandy Birch, Legislative Committee Clerk.

Witnesses: From the Department of National Revenue Canada: Hank Giles, Assistant Deputy Minister, Customs Operations Branch. *From the Department of Finance:* Allan Popoff, General Director, International Trade and Finance Branch; Dan Hermosa, Legal Counsel.

Pursuant to an Order of the House, dated Wednesday, May 13, 1992, the Committee proceeded to the consideration of Bill C-74, An Act to amend the Customs Act, the Customs Tariff and the Excise Tax Act.

On Clause 1

Allan Popoff made a statement and, with the other witnesses from the Department of Finance, answered questions.

At 4:05 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 4:15 o'clock p.m., the sitting resumed.

On motion of René Soetens, it was agreed,—That the Clerk of the Committee be authorized to hire the necessary support staff, in consultation with the Chairman, in order to carry the Committee's general mandate until June 30, 1992.

The Committee resumed consideration of Bill C-74, An Act to amend the Customs Act, the Customs Tariff and the Excise Tax Act.

Clause 1 carried

Clause 2 carried, on division.

On Clause 3

René Soetens moved, -That clause 3 be amended by striking out line 23, at page 5, and substituting the following therefor:

"referred to in paragraph (*a*) or goods imported as mail, on"

After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to.

Clause 3, as amended, carried

By unanimous consent, clauses 4 to 38 carried severally.

On Clause 39

After debate thereon, it was carried on the following division:

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 20 MAI 1992
(64)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances se réunit à 15 h 37 dans la salle 705 de l'immeuble La Promenade, sous la présidence de Murray Dorin (*président*).

Membres du Comité présents: Clément Couture, Murray Dorin, René Soetens, Greg Thompson et Brian White.

Membre suppléant présent: Don Boudria remplace Herb Gray.

Autre député présent: Bill Blaikie.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Basil Zafiriou et Marion Wrobel, analystes principaux. *Du Bureau des projets de loi d'intérêt public:* G.A. Sandy Birch, greffier de comité législatif.

Témoins: De Revenu Canada: Hank Giles, sous-ministre adjoint, Direction des opérations douanières. *Du ministère des Finances:* Allan Popoff, directeur général, Direction des finances et du commerce internationaux; Dan Hermosa, conseiller juridique.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par la Chambre le mercredi 13 mai 1992, le Comité examine le projet de loi C-74, Loi modifiant la Loi sur les douanes, le Tarif des douanes et la Loi sur la taxe d'accise.

Article 1

Allan Popoff fait un exposé et, avec les autres témoins du ministère des Finances, répond aux questions.

À 16 h 05, la séance est suspendue.

À 16 h 15, la séance reprend.

Sur motion de René Soetens, il est convenu,—Que le greffier du Comité soit autorisé à engager le personnel de soutien nécessaire, après consultation du président, afin de permettre au Comité de s'acquitter de son mandat d'ici le 30 juin 1992.

Le Comité reprend l'étude du projet de loi C-74, Loi modifiant la Loi sur les douanes, le Tarif des douanes et la Loi sur la taxe d'accise.

L'article 1 est adopté.

L'article 2 est adopté avec dissidence.

Article 3

René Soetens propose,—Que l'article 3 soit modifié par substitution, à la ligne 24, page 5, de ce qui suit:

«sées à l'alinéa *a*) ou importées comme courrier;»

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

L'article 3, modifié, est adopté.

Du consentement unanime, les articles 4 à 38 sont adoptés séparément.

Article 39

Après débat, l'article 39 est adopté selon les résultats suivants:

YEAS

Clément Couture René Soetens
Greg Thompson, Brian White—(4)

NAYS

Don Boudria—(1)

On Clause 40

After debate thereon, it was carried on the following division:

YEAS

Clément Couture René Soetens
Greg Thompson Brian White—(4)

NAYS

Don Boudria—(1)

Clause 41 carried.

On Clause 42

Don Boudria moved,—That Clause 42 be amended by:

(*a*) striking out line 7, at page 36, and substituting the following therefor:

"215(1)(a) of the Act, is not more than $5."

(*b*) striking out line 14, at page 36, and substituting the following therefor:

"subsection (1), to $5 shall be read as a"

After debate, the motion being put on the question, it was negatived.

Clause 42 carried, on division.

The Title carried.

The Bill, as amended, carried.

ORDERED,—That the Chairman report the Bill, as amended, to the House.

At 4:42 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

SUSAN BALDWIN

Clerk of the Committee

POUR

Clément Couture René Soetens
Greg Thompson Brian White—(4)

CONTRE

Don Boudria—(1)

Article 40

Après débat, l'article 40 est adopté selon les résultats suivants:

POUR

Clément Couture René Soetens
Greg Thompson Brian White—(4)

CONTRE

Don Boudria—(1)

L'article 41 est adopté.

Article 42

Don Boudria propose,—Que l'article 42 soit modifié par:

a) substitution, à la ligne 8, page 36, de ce qui suit:

«5 $.»

b) substitution à la ligne 13, page 36, de ce qui suit:

«conseil , la somme de 5$, à l'article 7 de»

Après débat, la motion est mise aux voix et rejetée.

L'article 42 est adopté avec dissidence.

Le titre est adopté.

Le projet de loi, modifié, est adopté.

IL EST ORDONNÉ,—Que le président fasse report à la Chambre du projet de loi modifié.

À 16 h 42, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité

Susan Baldwin

[*Texte*]

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

Wednesday, May 20, 1992

• 1537

The Chairman: I call the meeting to order. The business of the meeting is Bill C-74.

We have before us officials from the Department of Finance. Perhaps whoever is the lead spokesman for the group could lead off. First of all, please introduce yourself and those with you for the purpose of the *Minutes of Proceedings and Evidence*. If you have any comments to make or if you would like to give us a bit of an overview of what's in this bill, we'd like to hear it. Then we will have questions from the members. Hopefully we can dispose of this in relatively short order.

I think most of you are somewhat familiar with the procedure here. We don't have to be too formal. Please just proceed.

Mr. Allan Popoff (General Director, International Trade and Finance, Department of Finance): With me are Dan Hermosa, Legal Counsel, Department of Finance; Darwin Satherstrom, Chief, International Tariff Affairs, Department of Finance; Hank Giles, Assistant Deputy Minister, Customs Operations, Revenue Canada; Mike Jordan, Director, Valuation Division, Revenue Canada; and Fred Light, Director, Postal Task Force, Customs, Revenue Canada.

I have a short opening statement. I will read it before we answer your questions.

Bill C-74 would implement two measures previously announced by the government. The bill proposes a number of amendments to the Customs Act, Customs Tariff Act and the Excise Tax Act.

The first measure relates to the notice of ways and means motion tabled in the House on March 24. It is intended to amend customs legislation to bring interest and penalty provisions more closely in line with other statutes administered by Customs and Excise.

The measures do not affect the vast majority of commercial importers who comply with time requirements for accounting and payment of duties and taxes. They are intended to ensure that it is not financially rewarding to deliberately delay payment by filing late or to take advantage of favourable interest rates by paying late.

The legislation would thus provide for penalties for late filing and interest rates in line with rates in other legislation for late payment.

The second measure would implement the changes to the system dealing with imported parcels. It would amend the Excise Tax Act to reduce the current $40 tax-free threshold for parcels to $20. If this bill is approved, the next step would be to make amendments to the postal and courier remission orders to reduce the duty free threshold to $20.

[*Traduction*]

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

Le mercredi 20 mai 1992

Le président: La séance est ouverte. Nous étudions le projet de loi C-74.

Les témoins aujourd'hui viennent du ministère des Finances. Je demanderais à la personne qui prendra la parole de se présenter et de présenter les personnes qui l'accompagnent, et ce, aux fins du compte rendu. Si vous avez des commentaires à faire ou si vous pouviez nous donner un aperçu général du projet de loi, cela nous aiderait. Ensuite nous passerons aux questions des membres du comité. Nous espérons pouvoir étudier cette question relativement rapidement.

La plupart d'entre vous connaissent la procédure. Nous ne devons pas fonctionner absolument selon les règles. Je vous cède la parole.

M. Allan Popoff (directeur général, Direction des Finances et du Commerce internationaux, ministère des Finances): Je suis accompagné de M. Dan Hermosa, conseiller juridique du ministère, de M. Darwin Satherstrom, chef des Affaires tarifaires internationales au ministère, de M. Hank Giles, sous-ministre adjoint, Opérations Douanières, Revenu Canada; de M. Mike Jordan, directeur, Division des valeurs, Programmes tarifaires, Revenu Canada, et de M. Fred Light, directeur du Groupe de travail sur les opération postales à la direction des Opérations douanières de Revenu Canada.

J'ai une brève déclaration liminaire que je lirai avant de répondre à vos questions.

Le projet de loi C-74 permettra d'appliquer deux mesures annoncées par le gouvernement. Il propose différents amendements à la Loi sur les douanes, au Tarif des douanes et à la Loi sur la taxe d'accise.

La première mesure se rapporte à l'avis des voies et moyens déposé à la Chambre le 24 mars et qui vise à modifier la législation en matière de douane afin de rendre les dispositions concernant les pénalités et les intérêts plus conformes aux autres lois appliquées par Douanes et Accise.

Les mesures ne touchent pas la vaste majorité des importateurs canadiens qui se conforment aux exigences en matière de délais, de comptabilité et de paiements des droits et taxes. Elle visent à assurer qu'il ne soit pas financièrement intéressant de retarder délibérément le paiement de ces droits et taxes et de bénéficier ainsi de taux d'intérêt avantageux.

La loi prévoit donc des pénalités en cas de retard et des taux d'intérêt qui s'alignent sur la législation fédérale en matière de paiements en retard.

La deuxième disposition applique les changements au système en ce qui concerne l'importation de colis. Elle modifie la Loi sur la taxe d'accise pour ramener de 40$ à 20$ le seuil actuel d'exemption de taxe. Si ce projet de loi est adopté, l'étape suivante sera de modifier le décret de remise concernant le courrier et les messageries afin de ramener le seuil d'exemption de taxe à 20$.

[*Text*]

These measures respond to representations from Canadian mail order firms and retailers who sell similar goods on a duty and tax paid basis and have asked to be placed on an equal footing with their foreign competitors.

Since the lowering of the threshold would increase the number of parcels required to be processed, the bill would authorize Customs and Excise to enter into an agreement with Canada Post Corporation to collect duties and taxes on imported parcels. Canada Post would collect a $5 handling fee for each such parcel.

• 1540

The bill would also allow for foreign mail order firms to register and collect duties and taxes on behalf of the government. Goods shipped by firms that pre-register would not be subject to the $5 handling fee since Canada Post would not be collecting the duties and taxes.

Finally, the bill would also increase the exemption for gifts from $40 to $60. This also responds to ongoing representations from Canadians that the exemption limit for gifts is out of date.

That's the opening statement, Mr. Chairman. My colleagues and I would be pleased to answer any questions that you may have.

The Chairman: I think the bill itself is fairly straightforward. I have Mr. Boudria's hand up already, so maybe I'll let him go first.

Mr. Boudria (Glengarry—Prescott—Russell): Thank you, Mr. Chairman. I have a couple of questions.

First, is there not a fear that the exemption for gifts from $40 to $60 will cause someone to devise a loophole to compensate for the loophole they have lost, under the losses they are going to be incurring in the other amendment? In other words, someone will cook up a great scheme of ordering themselves gifts from the United States, or find a way of sending money to a third party who would then purchase it and declare it a gift. Have you looked at that, and are you concerned about the possibility of that somehow happening to compensate for the other loss?

Mr. Popoff: The gift provision, the move from $40 to $60, as I mentioned in the opening statement, is a response to requests. Is there a possibility of people splitting or looking for ways to get it? I guess that one can always imagine people would look for imaginative ways to put together a transaction. My recollection is that Customs would be looking at individual transactions to see where they are coming from and who exactly is sending it. Most parcels, as we understand it, come from a limited number of mailing sources. I don't know if revenue has additional thoughts to give on that.

Mr. Hank Giles (Assistant Deputy Minister, Customs Operations Branch, Revenue Canada): The only thing we could add is that we haven't had problems under the old system of $40. I realize our amounts are changing.

[*Translation*]

De telles dispositions tiennent compte des doléances des firmes et des détaillants canadiens de vente par correspondence qui vendent leurs produits avec frais et droits de douane et qui doivent faire face à la concurrence étrangère. De cette façon, les Canadiens et les étrangers seraient assujettis au même régime.

Étant donné que l'abaissement du seuil augmenterait le nombre de colis qui devraient être traités, le projet de loi autoriserait Douanes et Accise à conclure une entente avec la Société canadienne des postes pour percevoir les droits et taxes sur les colis importés. Postes Canada percevrait des frais de manutention de 5$ sur chaque colis.

Le projet de loi permettrait également aux entreprises étrangères de vente par correspondance de s'incorporer et de percevoir des droits et des taxes pour le compte du gouvernement. Les marchandises expédiées par des entreprises préalablement incorporées ne seraient pas assujetties aux frais de manutention de 5$, car Postes Canada ne percevrait pas ces droits et taxes.

Enfin, le projet de loi augmenterait également l'exemption relative aux cadeaux, en la faisant passer de 40$ à 60$. Par cette mesure, le législateur répond aux doléances de Canadiens qui estiment que la limite pour l'exemption de cadeaux est dépassée.

J'en ai terminé, monsieur le président. Mes collègues et moi-même sommes diposés à répondre à vos questions.

Le président: Je crois que le projet de loi est assez clair. M. Boudria a déjà levé la main, et je vais donc lui passer la parole en premier.

M. Boudria (Glengarry—Prescott—Russell): Merci, monsieur le président. J'ai quelques questions.

Tout d'abord, ne peut-on pas craindre qu'à cause de l'exemption relative aux cadeaux, qui passe de 40$ à 60$, on puisse concevoir une échappatoire pour remplacer celle qu'on a perdue, afin de compenser les pertes qu'on va subir à la suite de l'autre amendement? Autrement dit, quelqu'un peut concocter un stratagème pour se commander des cadeaux des États-Unis, ou trouver un moyen d'envoyer de l'argent à un tiers, qui achèterait les articles et les déclarerait comme étant des cadeaux. Avez-vous envisagé cette possibilité et craignez-vous qu'on le fasse pour compenser l'autre perte?

M. Popoff: Comme je l'ai dit dans ma déclaration d'ouverture, en faisant passer l'exemption relative aux cadeaux de 40$ à 60$, nous répondons à des doléances. Est-il possible de diviser les envois ou de chercher des moyens de contourner la loi? C'est tout à fait possible que certains cherchent des moyens originaux de le faire. Sauf erreur, les douanes examinent chaque transaction pour déterminer l'origine de l'expéditeur exact des colis. Je crois savoir que la plupart des envois proviennent d'un nombre restreint d'expéditeurs. Je ne sais pas si les représentants de Revenu Canada ont quelque chose à ajouter.

M. Hank Giles (sous-ministre adjoint, Direction des opérations douanières, Revenu Canada): Tout ce que je peux ajouter, c'est que nous n'avons pas eu de problèmes avec l'ancienne exemption de 40$. Je me rends compte que nos montants sont en train de changer.

[*Texte*]

Mr. Boudria: Yes, but there was another loophole that was better.

Mr. Giles: Yes.

Mr. Boudria: Okay, you're eliminating it.

Mr. Giles: We're eliminating it, but on the other hand, gifts must be between individuals. There are a few rules here. They can't be from a company or anything like that. We can monitor where gifts are going. We know there is a season for gifts, and most of the complaints we've had come at Christmas or during June when there are a lot of weddings and that sort of thing. We think we can monitor them. We think we can handle the $60. Will you add something to that, Fred?

Mr. Fred Light (Director, Postal Task Force, Commercial Operations, Customs Branch, Revenue Canada): Yes, we intend to do increased examinations with the new postal program, and we will be specifically examining the gift declarations to make certain there isn't a change in behaviour.

Mr. Boudria: You have indicated, I believe it was in your opening statement, that this was as a result of consumer pressure, representations from Canadians. How many representations have you received?

Mr. Popoff: In terms of the government as a total, it runs in the neighbourhood of 450 or so a year between the two departments.

Mr. Boudria: Mr. Chairman, I am not convinced, not at all.

I want to change gears now to the other issue, the shopping one, the reduction from $40 to $20. What was it originally, when it was changed three years ago or so?

Mr. Giles: When it went to $40?

Mr. Boudria: Yes.

Mr. Giles: We didn't have one, it was a $1.

Mr. Boudria: It was a $1.

Mr. Giles: Technically.

Mr. Boudria: Now you brought it up to $40, or the government did. This isn't meant to be a reflection upon anyone here personally. It was brought up to $40. Now it is reduced to $20. I am still very concerned for a number of types of businesses. Let me give you the example of hand tools, most of which sell for under $20 a unit or can easily be packaged for under $20. You can sell a whole ratchet set, complete, simply because every single socket is worth less than $20.

• 1545

You know that right now the $40 rule is being bent out of shape like crazy, particularly by an organization that operates out of Windsor, has a post office box in Canada, has someone crossing the bridge every day, picking up the mail,

[*Traduction*]

M. Boudria: Oui, mais il y avait une autre échappatoire qui était meilleure.

M. Giles: En effet.

M. Boudria: Bon, vous la supprimez.

M. Giles: Nous la supprimons, mais, il faut dire que les cadeaux s'échangent entre des personnes. Il existe quelques règles à cet effet. Par exemple, une entreprise ne peut pas envoyer de cadeaux. Nous pouvons en contrôler la destination. Nous savons qu'il y a une saison pour les cadeaux, et la plupart des plaintes que nous avons reçues nous parviennent à Noël ou en juin, quand il y a beaucoup de mariages et de cérémonies de ce genre. Nous pouvons les contrôler. Nous pouvons également faire respecter la limite de 60$. Avez-vous quelque chose à ajouter, Fred?

M. Fred Light (directeur, Groupe de travail sur les opérations postales, Opérations commerciales, Direction des douanes, Revenu Canada): Oui, dans le cadre du nouveau programme postal, nous allons multiplier les contrôles, et, en particulier, nous allons examiner les déclarations de cadeaux pour nous assurer qu'il n'y a pas de changement de comportement.

M. Boudria: Vous avez dit, dans votre déclaration d'ouverture je crois, que cela découlait des pressions des consommateurs canadiens. Combien de requêtes avez-vous reçues?

M. Popoff: En ce qui concerne le gouvernement dans l'ensemble, environ 450 par année entre les deux ministères.

M. Boudria: Monsieur le président, je n'en suis pas convaincu; pas du tout.

Passons maintenant à la question du magasinage, et à la réduction de 40$ à 20$. Quel était d'abord le montant, avant qu'on ne le modifie il y a environ trois ans?

M. Giles: Pour le faire passer à 40$?

M. Boudria: Oui.

M. Giles: Il n'y en avait pas; c'était 1$.

M. Boudria: Un dollar?

M. Giles: Techniquement parlant.

M. Boudria: Maintenant, vous l'avez fait passer à 40$, ou plutôt le gouvernement. Je ne veux pas offenser qui que ce soit ici. On l'a fait passer à 40$, pour le ramener maintenant à 20$. Je me demande toujours quelles en seront les conséquences pour un certain nombre d'entreprises. Prenons par exemple les outils à main, dont la plupart coûtent moins de 20$ l'unité, ou qu'on peut emballer pour moins de 20$. On peut vendre tout un jeu de clés à rochet, tout simplement parce que chaque douille coûte moins de 20$

Vous savez qu'à l'heure actuelle, la règle des 40$ est bafouée comme ce n'est pas possible, notamment par une entreprise établie à Windsor, qui a un casier postal au Canada, qui envoie chaque jour quelqu'un de l'autre côté de

[*Text*]

bringing it in the United States and shipping it in small bags so that every order is under $40. You know of that outfit. The same thing can still very realistically exist under $20. It can't exist for $5 or $1; that is just not practical. But for $20. . .

I just happen to have a copy of a magazine known as *Borderline*. I have an ad here of an industry that has established itself immediately across the Canada-U.S. border. It has a how-to magazine to cross-border shop in the U.S. I give you the example here of the Can-Am Sport Centre in Watertown, New York, where you can buy all the fishing lures you want. They have a Garcia tracer fishing rod for $18. Of course you buy a fishing rod and all kinds of lures. They'll be sent to you in three or four different bags. That is the same thing, because that $20 is not low enough. That's the remark I made in the House of Commons the other day.

Furthermore, there is the whole book industry. To buy books over $20, they had better be very expensive books, particularly in the United States, where they produce them in such very large numbers, thereby reducing the unit cost. There are all kinds of other industries where the $20 loophole is going to be not as attractive as the $40 one, but still juicy enough to make it a worthwhile proposition to send all kinds of stuff in individual so-called padded shipping envelopes.

Are you not concerned that the $20 is not the right amount, that it should be considerably lower? That rule wasn't made to accommodate cross-border shopping by mail. That's not what it was made for.

Mr. Popoff: The $20 rule.

Mr. Boudria: Or the $40 rule.

Mr. Popoff: Nor the $40 rule. I think that's exactly right. The $20 was chosen partly because it's directly comparable to the $20 exemption for a 24-hour stay. That's one element. The second element is just the trade-off between administrative efficiency. How many parcels can you fully examine, collect a small amount of taxes on, versus the loophole that you're pointing to, if one can call it that, or versus the exemption that you're pointing to. The purpose of originally going to $40 was simply a large number of parcels that had to be handled, how much staff you needed to do that, and how many items would not get handled because you're overwhelmed by small-volume parcels. We've gone past that.

You raise the point about splitting parcels. I guess it's possible, if you order a fishing rod, to send it in for $18 and a fishing lure for $3, or whatever they are, and another one for $5.

Mr. Boudria: All hand tools as well.

Mr. Popoff: Hand tools, if you send them in individually. There are, of course, handling and shipping costs and whatever other costs on a per-parcel basis that would make some of that uneconomic. It may not make all of it uneconomic, but it would make some of it uneconomic.

[*Translation*]

la frontière, pour aller chercher le courrier, le ramener aux États-Unis, et expédier ensuite les commandes en petits paquets, de manière à ce que la valeur de chaque commande ne dépasse pas 40$. Vous savez de quoi je parle. Le même petit stratagème peut tout aussi bien être possible avec une limite de 20$. Mais ce ne le serait pas à 5$ ou 1$. Mais, à 20$. . .

J'ai devant moi une revue qui s'appelle *Borderline*. Il y a, dans cette revue, une annonce publicitaire d'une entreprise qui s'est installée juste de l'autre côté de la frontière. Elle a une revue qui dit comment magasiner aux États-Unis. Je vous donne l'exemple du CanAm Sports Centre, à Watertown, dans l'État de New York, où l'on peut trouver tous les leurres que l'on veut. Il y a entre autre une canne à pêche Garcia, que l'on peut acheter pour 18$. Évidemment, on n'achète pas qu'une canne à pêche. On achète aussi des leurres. Ces leurres sont expédiés dans trois ou quatre sacs. C'est du pareil au même, car une limite de 20$, ce n'est pas assez bas. Je l'ai d'ailleurs dit, l'autre jour, à la Chambre des communes.

En outre, il y a aussi le secteur du livre. Un livre qui se vend plus de 20$, aux États-Unis, c'est drôlement cher, quand on sait qu'aux États-Unis, on produit des livres en si grandes quantités que leur prix unitaire est de beaucoup réduit. Il y a bien d'autres secteurs pour lesquels la limite de 20$ ne sera pas aussi attrayante que l'était celle de 40$, mais elle sera quand même suffisamment intéressante pour qu'il vaille la peine d'expédier des commandes dans plusieurs petites enveloppes matelassées.

Ne craignez-vous pas que la limite de 20$ soit encore trop élevée? Cette règle n'a pas été conçue pour faciliter les achats par correspondance poste de l'autre côté de la frontière. Ce n'était pas du tout l'intention.

M. Popoff: La règle fixant la limite à 20$?

M. Boudria: Ou à 40$, oui.

M. Popoff: Pas plus la règle fixant la limite à 40$. Vous avez tout à fait raison. Si l'on a fixé le montant à 20$, c'est en partie parce que cela se compare à l'exemption de 20$ accordée pour un séjour de 24 heures aux États-Unis. C'est l'un des éléments. La deuxième raison, c'est une question d'efficacité administrative. Combien de colis peut-on se permettre d'examiner vraiment, et sur combien de petits colis peut-on se permettre de percevoir des droits de douane, plutôt que de permettre cette échappatoire, si vous voulez l'appeler ainsi, ou cette exemption qui est accordée. La limite de 40$ avait été fixée après que l'on se soit demandé combien de petits colis une telle limite allait nous obliger à traiter, combien de personnes il faudrait pour le faire et combien de colis ne seraient tout simplement pas examinés en raison du trop grand nombre de petits colis. Nous avons maintenant dépassé cela.

Vous avez mentionné la possibilité que des commandes soient fractionnées. Je suppose qu'il est possible d'expédier une canne à pêche, pour 18$, et un autre sac contenant un leurre, pour 3$, et encore un autre, pour 5$.

M. Boudria: Et, c'est possible aussi pour tous les outils à main.

M. Popoff: Oui, s'ils sont expédiés individuellement. Mais, il y a évidemment des frais de manutention et d'expédition, et tous les autres frais qui peuvent être perçus sur chaque colis, qui rendrait la chose peu rentable, vraiment, peut-être pas complètement, mais en partie, en tout cas.

[*Texte*]

It really is, I think, a trade-off between what you really want to capture and just what volume of parcels you are trying to examine in that very detailed way that it would require if you went down to $5 or $1.

Mr. Boudria: There's a mail order house in my riding. In 1990 it employed 165 people. There are now 52 of them left. They've all lost their jobs as a result of the previous loophole or exemption that was created. They didn't have any of those problems before, and now we're only partially plugging it. It's going to be better, there's no doubt about it. You have this $5 surcharge which takes away from the attractiveness.

The Chairman: It takes away the margin.

Mr. Boudria: Yes, it does. You're absolutely right, Mr. Chairman, but is it not true that the administrative surcharge in the United States is $10, not $5?

Mr. Popoff: I believe the U.S. rate is $8.25.

Mr. Boudria: Is that not $10 Canadian?

Mr. Popoff: The dollar did well today, I'm told.

Mr. Boudria: All right. So you have a $5 administrative surcharge and the Americans, in order to avoid the same problem, even if it doesn't exist, have a $10 administrative surcharge or $9.93, or whatever it is in Canadian funds.

• 1550

Again, I really question why we didn't go all the way with this thing. It's not that I'm disagreeing with what is proposed, because I spoke in favour of the bill in the House and I'm here to support it, but I'm wondering why we didn't fully plug it up the three different ways. One, we should have left the gift exemption the way it was. Two, the $40 exemption for purchases should have been reduced to a nominal cost, like $5 or something. Three, the surcharge or the administrative fee should have been made exactly the same as the U.S. has theirs, which would have been to make it double what we have made it under this bill.

Mr. Popoff: Again, if I can just run through it quickly, the gift charge, or the gift exemption if you like, is different because it's viewed as an unsolicited gift. Now, you make the case of someone looking for a way to start soliciting gifts or starting to parcel purchases and treat them as gifts, which we'll have to rely on the administrative mechanisms to stop.

Mr. Boudria: But it'll require another amendment to the act, and it took us three years after I first raised it in the House of Commons—I was the first MP to raise it in the House—to get this particular loophole fixed. If we don't take advantage of this particular process that we have now, how are we to know it's not going to take three years to fix it up again?

Mr. Popoff: You're anticipating a problem on the gift side that I guess is certainly possible—

[*Traduction*]

Pour ce qui est de la possibilité de fixer la limite à 5$, ou 1$, je pense qu'il faut évaluer ce que l'on a vraiment l'intention de récupérer et la quantité de colis que l'on est prêt à examiner d'une façon très détaillée.

M. Boudria: Il y a une entreprise de vente par correspondance dans ma circonscription. En 1990, elle faisait travailler 165 personnes. Il ne reste plus aujourd'hui que 52 employés. Ils ont tous perdu leur emploi en raison de la limite qui avait été fixée ou de l'exemption qui était accordée. Ces problèmes n'existaient pas auparavant, et aujourd'hui, nous ne faisons que boucher partiellement ce trou dans la loi. Il ne fait aucun doute que c'est là une amélioration. Il y a en outre cette surtaxe de 5$ qui rend la chose moins attrayante.

Le président: Oui, elle élimine l'avantage possible.

M. Boudria: Oui, en effet. Vous avez tout à fait raison, monsieur le président, mais la surtaxe administrative, aux États-Unis, n'est-elle pas de 10$, et non pas 5$?

M. Popoff: Je pense qu'elle est de 8,25$, aux États-Unis.

M. Boudria: Donc, 10$ canadiens.

M. Popoff: On m'a dit que le dollar a bien fait aujourd'hui.

M. Boudria: Très bien. Donc, nous imposons une surtaxe administrative de 5$, et les Américains, de leur côté, afin d'éviter le problème, même s'ils ne sont pas vraiment lésés, imposent une surtaxe administrative de 10$, ou de 9,93$, comme vous voudrez, en argent canadien.

Encore une fois, je me demande vraiment pourquoi nous ne pas allés jusqu'au bout. Ce n'est pas que je suis contre ce qui est proposé, car je me suis prononcé en faveur du projet de loi, à la Chambre, et je suis ici aujourd'hui pour l'appuyer, mais je me demande pourquoi nous n'avons pas bouché complètement tous les trous. Premièrement, nous aurions dû maintenir l'exemption pour les cadeaux à son niveau actuel. Deuxièmement, nous aurions dû réduire la limite actuelle de 40$ à quelque chose comme 5$, ou peut-être encore moins. Troisièmement, il aurait fallu imposer exactement la même surtaxe ou les mêmes frais administratifs qu'aux États-Unis, ce qui aurait signifié le double de ce qui est prévu actuellement dans le projet de loi.

M. Popoff: Si vous me permettez de revoir un peu tout cela avec vous, brièvement... l'exemption pour les cadeaux a été modifiée, parce que l'on considère qu'il s'agit d'un cadeau non sollicité. Mais, vous dites que quelqu'un pourra vouloir solliciter des cadeaux ou acheter des choses, et les faire bénéficier du traitement réservé aux cadeaux. Cela devra être contrôlé par les dispositifs administratifs dont nous disposons.

M. Boudria: Mais, il va falloir modifier encore une fois la loi, et il a fallu trois ans, après que j'ai soulevé la question à la Chambre pour la première fois—car j'ai été le premier député à le faire—pour éliminer cette échappatoire. Si nous ne profitons pas de l'occasion que nous avons de le faire aujourd'hui, qui nous dit qu'il ne faudra pas attendre encore trois ans pour que cela revienne finalement sur le tapis?

M. Popoff: Vous entrevoyez le problème, relativement à l'exemption accordée pour les cadeaux, qui peut sûrement se produire, je suppose...

[*Text*]

Mr. Boudria: Well, the last time you tinkered with it, look what happened.

Mr. Popoff: We hope we're tinkering with it this time in an effort to ensure that it works well.

Mr. Boudria: Anyway, I'll let others ask questions, Mr. Chairman.

Mr. Giles: It's not easy to answer those complaints when we get them. Can't I send my son a gift from Canada? He's getting married. Here's the Christmas gift we send every year; it's only worth $45, and you the government want $2.50 or $4, or whatever it is. This is the kind of stuff we got letter after letter.

Mr. Boudria: Yes, but the answer is quite simple: sir or madam, if you are buying this article in Canada, you would pay the customs that are on it, you would pay the GST, and you would pay the provincial sales tax. When I go shopping in Cornwall, Ontario—

Mr. Giles: Right.

Mr. Boudria: —in my riding, or near my riding, no one says, oh, this purchase is under $40, so you don't have to pay GST. Everyone has to pay his share. If a store owner in my riding said, oh, I'm not collecting GST today, it's not worth it, you'd throw him in jail. But you're doing it to yourselves. You're allowing yourselves an exemption that you won't give to the corner store owner of my riding, and that's not fair. That's the answer you have to give to that mother-in-law in the U.S. who sends a parcel.

Mr. Giles: Well, we did check with the U.S. regarding their exemption, we checked with Great Britain, we looked at Australia, we looked at France. They're all just about the same. Roughly, can you give a normal gift to a family without having any duties on it? And I guess that's what we did. You're saying we went too high.

Mr. Boudria: Yes. I predict what will happen if it's left that way, too.

Mr. Giles: I hope not.

The Chairman: I think the big difference here is that since they will be sent by individuals rather than businesses, it'll make a big difference. I mean, if businesses are sending them in volume that's a totally different screening system in the post office. It's highly unlikely that people in Canada are going to organize too often that their mother-in-law sends them a gift, I suppose, especially since they still have to pay the $5 fee to. . .not in this case, okay, but postage and things.

Mr. Boudria: It's not there.

The Chairman: Yes.

[*Translation*]

M. Boudria: La dernière fois que vous avez joué avec cela, vous avez vu ce qui s'est produit.

M. Popoff: Nous espérons que cette fois-là, tout fonctionnera bien.

M. Boudria: Quoi qu'il en soit, je vais permettre à d'autres membres du comité d'interroger les témoins, monsieur le président.

M. Giles: Il n'est pas facile de répondre à ces plaintes, vous savez. Est-ce que je ne peux pas envoyer un cadeau à mon garçon, qui est aux États-Unis? Il se marie bientôt. Voici le cadeau de Noël que nous envoyons chaque année; sa valeur n'est que de 45$, mais vous, le gouvernement, vous voulez m'arracher 2,50$ ou 4$, ou quelque montant que ce soit. C'est le genre de plainte que nous recevons constamment.

M. Boudria: D'accord, mais la réponse est fort simple: monsieur ou madame, si vous achetiez cet article au Canada, vous acquitteriez des droits de douane, vous paieriez la TPS, ainsi que la taxe de vente provinciale. Quand je vais magasiner à Cornwall, en Ontario. . .

M. Giles: Vous avez raison.

M. Boudria: . . .dans ma circonscription, ou près de ma circonscription, aucun commerçant ne m'a dit qu'étant donné que cet achat est de moins de 40$, je n'ai pas de TPS à payer. Tout le monde doit faire sa part. Si un commerçant de ma circonscription ose dire un jour qu'il n'a pas l'intention de percevoir la TPS, parce que cela n'en vaut pas la peine, vous le jetteriez en prison. Mais, c'est bel et bien ce que vous faites. Vous vous accordez une exemption que vous refusez aux commerçants de ma circonscription, et c'est injuste. Voilà la réponse que vous devrez donner à cette belle-mère qui envoie un colis aux États-Unis.

M. Giles: Nous avons vérifié auprès des États-Unis, au sujet de l'exemption qu'ils accordent, et nous l'avons fait aussi avec la Grande-Bretagne, l'Australie et la France. Les exemptions sont à peu près partout les mêmes. En gros, peut-on donner un cadeau normal à un membre de sa famille sans avoir à acquitter des droits de douane sur sa valeur? Je pense que c'est ce que nous permettons, en réalité. Vous trouvez que nous sommes allés trop loin.

M. Boudria: Oui. Et, je prédis aussi ce qui va arriver si l'on ne modifie pas cette exemption.

M. Giles: J'espère que vous vous trompez.

Le président: La différence importante, ici, c'est que ce sera des particuliers qui enverront ces colis, et non pas des entreprises. Cela fait une grande différence. Si c'était des entreprises qui expédiaient de tels colis en grande quantité, il faudrait un autre système de tamisage à la Société canadienne des postes. Je ne pense pas qu'un grand nombre de Canadiens s'entendront avec leur belle-mère pour qu'elle leur fasse parvenir un cadeau, je suppose, d'autant plus qu'il faudra dorénavant payer ces frais de 4$ à la. . . dans ce cas précis, d'accord, mais il y a quand même des frais d'envoi et de manutention. . .

M. Boudria: Ce n'est pas le cas.

Le président: Oui.

[*Texte*]

Mr. Boudria: There's no disincentive this time.

Mr. Blaikie (Winnipeg Transcona): What are your expectations in terms of how effective this will be in reducing the kind of cross-border shopping you're targeting here? Personally, I think this whole thing—and I said so in the House—is treating the symptom rather than the disease, the disease being the GST. But that's beyond your purview. What are your predictions with respect to the effect this will have?

Mr. Popoff: In terms of the flow of cross-border parcels?

Mr. Blaikie: There must be something you're trying to stop. Do you expect to cut it by 20% or 50% or. . .?

• 1555

Mr. Popoff: There clearly are a large number of parcels in the $20 to $40 range or around the $40 range that now would be much less attractive. The reason they are less attractive is, as Mr. Boudria pointed out, that if you buy that article in Canada you pay GST, PST and tariff, if there is one. So that would happen in this case.

It is hard to tell exactly what impact this will have. Are people buying these things there because they don't have to pay taxes or because it is the only place they can find it? We have had a cross-border shopping report from—is it Ernst & Young—that just—

Mr. Blaikie: If it is the only place they can find it, then it shouldn't affect it; there shouldn't be any Canadian—

Mr. Popoff: It wouldn't affect the Canadian as much, but at the very least—

Mr. Blaikie: But you must have some criteria by which, a year from now, you will be able to say that it worked or it didn't work.

Mr. Popoff: One would look at the volume of parcels coming across in that price range to see exactly what is happening, to see if Canadian merchants who felt they were at a disadvantage are in a better situation than they were a year before.

The Chairman: You say, in that price range. This relates back to Mr. Boudria's question: is the predominant price range in the $20 to $40 category? In other words, what volume do you have now between $1 and $20 compared to $20 and $40?

Mr. Light: At the moment we have a total of 30 million parcels coming in, and 5 million are between $20 and $40.

Mr. Blaikie: I don't have any more questions.

The Chairman: I slightly overheard your conversation. Do you need a little more time to get organized or can we proceed here?

Mr. Boudria: I don't know whether your intention, Mr. Chairman, is to move to clause by clause of the bill today. I would hope not. I don't want to delay it. You can have the meeting tomorrow, but I do have amendments to propose. I

[*Traduction*]

M. Boudria: Il n'y a aucun élément de dissuasion dans un tel cas.

M. Blaikie (Winnipeg Transcona): Dans quelle mesure ce projet de loi permettra-t-il de réduire le magasinage transfrontalier que vous visez ici, selon vous? Personnellement, je pense—et je l'ai d'ailleurs dit à la Chambre—que l'on ne fait que s'attaquer aux symptômes plutôt qu'à la maladie, la maladie étant la TPS. Mais, cela n'est pas de votre ressort. Quelle sera l'efficacité de ce projet de loi, selon vous?

M. Popoff: Pour endiguer le flot des colis qui traversent la frontière?

M. Blaikie: Il doit bien y avoir quelque chose que vous essayez d'arrêter. Pensez-vous arriver à le réduire de 20 p. 100, 50 p. 100, ou davantage. . .?

M. Popoff: Il est évident que désormais il sera beaucoup moins intéressant de se faire envoyer ces colis d'une valeur de 20$ à 40$ pour la simple raison, qu'il faudra payer la TPS, la TVP et les droits de douane, s'il y en a.

Il est difficile d'en mesurer exactement l'impact. Le public achète-t-il ces articles aux États-Unis parce qu'il n'y a pas à payer de taxe ou parce qu'ils ne peuvent pas les trouver au Canada? Nous avons reçu un rapport sur le magasinage transfrontalier de—Ernst & Young?—qui montre. . .

M. Blaikie: Si ces articles sont introuvables au Canada, cela ne devrait pas avoir d'impact sur l'économie canadienne. . .

M. Popoff: Pas de gros impact, mais quand même. . .

M. Blaikie: Vous devez bien avoir des critères vous permettant de dire dans un an si cette mesure s'est avérée positive ou négative.

M. Popoff: Il faudrait évaluer la quantité de colis expédiés dans cette catégorie de prix pour avoir une idée exacte de la situation et vérifier si les commerçants canadiens qui se plaignaient d'être désavantagés ne se plaignent plus.

Le président: Vous dites, dans cette catégorie de prix. Cela nous ramène à la question de M. Boudria: est-ce que la fourchette prédominante de prix se trouve vraiment dans la catégorie des colis de 20$ à 40$? En d'autres termes, quel est actuellement le volume pour les colis d'une valeur de 1 à 20$ par rapport aux colis d'une valeur de 20$ à 40$?

M. Light: À l'heure actuelle, nous recevons un total de 30 millions de colis et 5 millions d'entre eux sont d'une valeur de 20$ à 40$.

M. Blaikie: Je n'ai pas d'autres questions.

Le président: J'ai entendu une petite partie de votre conversation. Avez-vous besoin d'un peu plus de temps pour vous organiser ou pouvons-nous commencer maintenant?

M. Boudria: Je ne sais, monsieur le président, si votre intention est de passer à l'étude article par article aujourd'hui. J'espère que non. Je ne veux pas retarder le processus. Nous pourrions nous réunir de nouveau demain.

[*Text*]

also really suggest that some of us reflect upon the new loophole I predict we are creating. If we could at least not create a new incentive for people to abuse our laws, it wouldn't be half as bad. Thank God, we are starting to plug up the other one. I think we could plug it tighter.

Nevertheless, to create a new one or an opportunity for a new one at this time is self-defeating. I don't think our merchants can afford our taking a chance, and look what we did to them last time. Look what we did to them when we created this loophole three years ago, and here we are creating another one and saying, well, we got 350 letters, so we have to act on this.

I am convinced we are wrong, Mr. Chairman. As I said, no merchant in my riding is eligible not to charge any of the applicable taxes, duties and so on because mother-in-law bought a gift. They have to pay taxes like everyone else.

I have every sympathy, of course, with everyone who has to pay taxes, because they are high enough. But the minute some people are not paying their fair share, it means the rest of us are paying more, and it is usually the people who can afford it least, who can't take advantages like the ones who can afford to find a way of using them even more.

If we could have at least some time to review that, it is an important industry in Canada. The Direct Marketing Association was telling us in briefing notes only a few days ago that there are 200,000 Canadians working in that industry. We are not talking about small stuff here. We are talking about companies like McIntyre & Dodd in my riding, 165 people. We are talking about Sears; we are talking about all those companies. We are talking about companies that sell tools. We are talking about competition for a hardware store. We are talking about all of them.

I would hope we would not goof it up this time like we did as legislators last time we had a look at this particular issue. We really made a mess of it at the last go-around, and I can't see why we would want to plug one loophole partially and open up another one at the same time.

• 1600

Mr. Couture (Saint-Jean): If I understand it well, I know myself that in the United States and in Canada you cannot buy very much with a $20 threshold. We know what the costs of the goods are today. Naturally, moving down from $40 to $20 makes a lot of sense and brings us into a good playing field. I can understand your comments that, well, maybe it should be $18, maybe it should be $17. Maybe it should be $22; I don't know. Eventually, if we start to argue about the number of dollars to be used as a threshold... It's very difficult. I'd rather turn to the officials and say, all right, we've measured it properly, we've measured it the way it should be measured, and with that $20 we're right on it.

It's like the $5 handling charge. In the United States it is $8.25 U.S., which is really $10. It was compared with a lot of other countries. Again, $5 falls into an acceptable level. Naturally we can argue, and we may bring a lot of proof to

[*Translation*]

J'ai des amendements à proposer. J'aimerais aussi que certains parmi nous réfléchissent à la nouvelle faille que, d'après moi, cette mesure crée dans la loi. Si nous pouvions au moins ne pas encourager la population à violer les lois, ce serait déjà un demi-mal. Grâce à Dieu, cette mesure permet de commencer à boucher cette autre faille dans la loi. J'estime que nous pourrions la boucher complètement.

Quoi qu'il en soit, en créer une nouvelle ou le potentiel d'une nouvelle me semble tout à fait inopportun. Nos commerçants ne peuvent se permettre de nous laisser courir ce risque. Voyez ce que nous leur avons fait la dernière fois. Voyez ce que nous leur avons fait lorsque nous avons créé cette faille il y a trois ans, et nous voici en train d'en créer une autre sous prétexte que nous avons reçu 350 lettres qui nous le demandent.

Je suis convaincu que nous nous trompons, monsieur le président. Comme je l'ai dit tout à l'heure, aucun commerçant de ma circonscription ne peut se permettre de ne pas faire payer les taxes et les droits parce que c'est un cadeau acheté par la belle-mère. Comme tout le monde, ils doivent payer ces taxes.

Bien entendu, je peux comprendre qu'on puisse ne pas aimer payer de taxes, surtout qu'elles sont suffisamment élevées. Mais dès que certains ne paient pas leur juste part, ce sont les autres qui paient pour eux, et généralement ce sont ceux qui peuvent le moins se le permettre qui ne bénéficient pas des avantages de ceux qui peuvent trouver le moyen d'en tirer encore plus profit.

Si nous pouvions au moins y réfléchir encore un peu—c'est une industrie importante pour le Canada. Il y a encore quelques jours, l'Association canadienne du marketing direct nous a envoyé une note nous indiquant que cette industrie employait 200,000 Canadiens. Ce n'est pas rien. Il s'agit de compagnies comme McIntyre & Dodd dans ma circonscription, qui emploie 165 personnes. Il s'agit de compagnies comme Sears; il s'agit de toutes ces compagnies. Il s'agit de compagnies qui vendent des outils, de compagnies qui font concurrence aux quincailleries. C'est de toutes ces compagnies qu'il s'agit.

J'ose espérer que nous ne répéterons pas l'erreur que nous avons faite la dernière fois que nous avons essayé de régler cette question. Nous avons vraiment fait une bévue la dernière fois et je ne comprends pas pourquoi nous voudrions combler partiellement une faille et en ouvrir en même temps une autre.

M. Couture (Saint-Jean): Si je ne m'abuse, je sais personnellement qu'aux États-Unis et au Canada on ne trouve pas grand-chose à moins de 20$. Nous savons tous combien coûtent les choses aujourd'hui. Passer de 40$ à 20$ semble tout à fait logique et nous donne des chances égales. Je comprends très bien que vous demandiez pourquoi pas 18$, ou 17$. Pourquoi pas 22$; je ne sais pas. Nous n'arriverons jamais à nous mettre d'accord sur le chiffre le plus approprié... C'est trop difficile. Je préfère m'en remettre aux fonctionnaires qui me disent avoir fait tous les calculs et que c'est 20$ qu'il nous faut.

C'est comme ces frais de manutention fixés à 5$. Aux États-Unis, ces frais sont de 8.25$ U.S. ce qui en réalité fait 10$. Nous avons comparé à ce qui se fait dans beaucoup d'autres pays. Ce chiffre semble être tout à fait dans la

[*Texte*]

the table before the committee to justify that maybe the threshold should be $15, and we may try to believe that. But I would rather push the question back onto the officials and ask if the $20 is satisfactory. If it's there, probably it's because it is satisfactory.

The Chairman: Have you had any consultations with people in the industry who may have indicated to you whether or not they feel what we're doing here is acceptable? We contacted a couple of people about being witnesses, but they declined. They're not appearing. I presume you had some consultations.

Mr. Popoff: Yes, we have had, Mr. Chairman. Obviously members of the industry would prefer that threshold to be zero. It would reduce the parcels even more. The sense we have is that this is a helpful step to drive it forward. I have not had any indication that $20 is a magic number, or that $60 is a particularly troublesome number for gifts. I don't know if any of my colleagues have had different discussions. No one in the industry has said, look out, this is going to drive you in a difficult direction.

On the $60 point, there are still two points we should keep in mind. One is that they are person to person. That means the flood of mail order catalogues we've had in Canada in the last couple of years, or even more recently, would not be effective in generating the volume we've had in the last few months.

Second is to reiterate what my colleague Mr. Giles said. The $60 is roughly in line with the U.S., with the U.K., with France, with what other countries do for gifts.

The Chairman: Mr. Boudria, I'm not going to prevent you from putting your amendments, if you wish to do that. I had been going to proceed to clause by clause today, because based on the information I had from the clerk, we didn't have any witnesses and we didn't have anybody planning to put any amendments. But that's fine. There isn't any absolute urgency to this. We can put this off, come back, and presumably proceed through it with dispatch.

Mr. Boudria: As I say, I have no interest in delaying the bill, because we're plugging up one terrible loophole. So fine, if we can convene tomorrow at 9.30 a.m. or something like that—

Mr. Blaikie: We're going to have to wait until after the break.

The Chairman: We'll probably have to wait until after the break. We could do it probably on the first day or two after we return. That would probably be satisfactory for the House too, as I understand the order.

• 1605

Mr. Soetens (Ontario): Just as a caution, Mr. Chairman, this finance committee has a whole bunch of meetings scheduled for the first two weeks, and if you take time slots for this bill, you lose others. As the subcommittee chairman, I am not interested in losing my time slots. We've got a problem on timing, and we can't get a room tomorrow for a committee that should be meeting. We are having difficulty getting rooms, so I just caution you.

[*Traduction*]

norme. Bien entendu, nous pourrions invoquer toutes sortes d'arguments et de preuves pour justifier la fixation de ce seuil à 15$. Personnellement, je préfère renvoyer la question aux fonctionnaires et leur demander si ce seuil fixé à 20$ les satisfait. S'il a été fixé à 20$, c'est probablement parce que c'est satisfaisant.

Le président: Avez-vous consulté des représentants de l'industrie et vous ont-ils indiqué être satisfaits par vos propositions? Nous avons contacté quelques témoins potentiels mais ils ont décliné notre invitation. Je suppose que vous avez procédé à des consultations?

M. Popoff: Oui, monsieur le président. Il est évident que les membres de l'industrie préféreraient que ce seuil soit fixé à zéro. Il y aurait encore moins de colis de ce genre. Nous avons l'impression que cette mesure devrait permettre d'en réduire le nombre. Rien ne nous permet de penser que 20$ est un chiffre magique ou que 60$ est un chiffre particulièrement perturbant pour les cadeaux. Je ne sais si les discussions qu'ont eues nos collègues ont été différentes. Aucun représentant de l'industrie n'a prédit de difficulté.

Au sujet des 60$, il y a encore deux choses qu'il ne faudrait pas oublier. Premièrement, il s'agit d'envois de particulier à particulier. Ce qui veut dire que l'invasion de catalogues de vente par correspondance que nous subissons au Canada depuis un ou deux ans ne se répètera plus.

Deuxièmement, je tiens à répéter les propos de mon collègue, M. Giles. Dans les autres pays comme les États-Unis, le Royaume-Uni et la France, par exemple, la limite pour les cadeaux est aussi fixée à environ 60$.

Le président: Monsieur Boudria, je ne vous empêcherai pas de proposer des amendements, si tel est votre souhait. Mon intention était de passer à l'étude article par article aujourd'hui car, selon les renseignements que m'avait donnés la greffière, nous n'avions pas de témoins et personne n'avait manifesté l'intention de proposer des amendements. Mais cela n'a pas d'importance. Il n'y a pas du tout d'urgence. Nous pouvons arrêter maintenant puis reprendre plus tard.

M. Boudria: Comme je l'ai déjà dit, je ne veux pas du tout retarder l'adoption de ce projet de loi car il nous permet de boucher une énorme faille. Si nous pouvions nous réunir demain à 9h30 ou à une autre heure...

M. Blaikie: Il faudra attendre la reprise des travaux.

Le président: Il faudra probablement attendre la reprise. Nous pourrions probablement nous y mettre le lendemain ou le surlendemain de notre retour. Selon mon interprétation de l'ordre de renvoi, cela ne devrait pas poser de problème non plus à la Chambre.

M. Soetens (Ontario): Un simple rappel, monsieur le président. Le Comité des finances a toute une série de réunions prévues pour les deux premières semaines et si vous consacrez des créneaux à ce projet de loi, ce sera aux dépens de ces autres réunions. En tant que président du sous-comité, je n'ai pas envie de perdre mes créneaux. Nous avons un problème de calendrier et nous ne pouvons pas avoir de salle pour demain. Les salles ne sont pas faciles à obtenir. Je vous préviens simplement.

[*Text*]

I understand the concern. If Mr. Boudria would be more comfortable with 15 minutes, the amendments he is talking about sound fairly easy to compose. If taking a 15-minute break will help, I have committed myself to being here anyway.

Mr. Boudria: Agreed. I don't want to be difficult, Mr. Chairman. I am only trying to ensure we don't make this thing only slightly better. I wish we would have another look at it, and my reason for asking for an overnight delay is in the hope some people in government themselves have a chance to look at it. But if we can't get a room tomorrow, I don't want to have the legislation delayed, because some of my constituents have been badly, badly damaged by the goof-up of the last amendment.

The Chairman: If that is acceptable, I will suspend the meeting for about 15 minutes, we will have a cup of coffee, and then reconvene.

• 1607

• 1618

The Chairman: All right, we can start again.

Clause 1 agreed to

Clause 2 agreed to on division

On clause 3

Mr. Soetens: I move that clause 3 of Bill C-74 be amended by striking out line 23 on page 5 and substituting the following therefor:

referred to in paragraph (a) or goods imported as mail, on

Mr. Boudria: Can you give us an explanation, please.

Mr. Soetens: It brings into line all those courier operations that weren't there before.

Mr. Boudria: Could some of the officials tell us about it?

Mr. Light: This amendment ensures that couriers who are importing parcels into Canada are required to report to us in writing the number of packages they have on their truck and the name and address, for example, of the importer and the exporter. These details would be done by regulation. During the drafting of the bill this was accidentally left out and we are reinserting it.

Mr. Boudria: What's the present provision? How does it work right now?

Mr. Light: Presently they are required to do that.

Mr. Boudria: So it's not a change. This is just restoring what should have been in the amendment to make it conform to what the original text says right now. Is that correct?

Mr. Light: That is correct.

The Chairman: It was a drafting error.

Amendment agreed to

[*Translation*]

Je comprends le problème. Si M. Boudria veut qu'on lui donne 15 minutes, les amendements qu'il propose semblent assez faciles à rédiger. Si une pause de 15 minutes peut l'aider, de toute façon j'avais prévu d'être ici cet après-midi.

M. Boudria: D'accord. Je ne veux pas créer de difficulté, monsieur le président. Je veux simplement améliorer la portée de cette mesure. J'aurais souhaité que nous y réfléchissions plus longuement, et si je demandais ce délai de 24 heures, c'était dans l'espoir que les représentants du gouvernement eux-mêmes aient la possibilité d'y réfléchir. Mais si nous ne pouvons avoir de salle demain, je ne tiens pas à ce que ce projet de loi soit retardé car certains de mes électeurs ont énormément souffert de notre dernière erreur.

Le président: Si cela vous convient, j'ajourne la séance pour environ 15 minutes. Buvons une tasse de café puis recommençons.

Le président: Très bien, nous pouvons recommencer.

L'article 1 est adopté

L'article 2 est adopté à la majorité

Article 3

M. Soetens: Je propose que l'article 3 du projet de loi C-74 soit modifié par substitution, à la ligne 24, page 5, de ce qui suit:

sées à l'alinéa a) ou importées comme courrier;

M. Boudria: Pouvez-vous nous donner une explication, s'il vous plaît.

M. Soetens: Désormais, les marchandises importées par messager devront elles aussi être déclarées.

M. Boudria: Les fonctionnaires pourraient-ils nous en dire un peu plus?

M. Light: Cet amendement oblige les services de messagerie qui importent des colis au Canada à nous déclarer par écrit le nombre de colis qui se trouvent dans leurs camions, ainsi que le nom et l'adresse, par exemple, de l'importateur et de l'exportateur. Les modalités seront contenues dans les règlements. C'est la réparation d'une omission accidentelle pendant la rédaction du projet de loi.

M. Boudria: Quelle est la disposition actuelle? Comment fonctionne actuellement le système?

M. Light: Ils ont actuellement cette obligation.

M. Boudria: Ce n'est donc pas un changement. C'est le simple rétablissement de ce qui aurait dû figurer dans cet amendement à la loi pour être conforme au texte actuel. N'est-ce pas?

M. Light: Oui.

Le président: C'est une erreur de rédaction.

L'amendement est adopté

[*Texte*]

Clause 3 as amended agreed to

Clauses 4 to 38 inclusive agreed to on division

• 1620

On clause 39

Mr. Boudria: Mr. Chairman, just so that our colleagues understand, clause 39 is the one that increases the gift exemption from $40 to $60. I have a couple of questions before we vote the clause down, if I may put it in the optimistic way.

The present $40 exemption, or for that matter the new $60 exemption, has been referred to in the speech of the parliamentary secretary in the House as applying to so-called unsolicited gifts. Could someone explain to us how the administration of that works? How does one know whether a gift is solicited or not, other than that it comes from an individual? I know you explained that part a moment ago.

Mr. Light: We open a number of gifts that arrive in Canada, and if we find an invoice from a company in the package we know it's not an unsolicited gift. Basically, when a package is sent from a individual to an individual and the declaration declares it as a gift, we basically accept that, except where we have evidence to the contrary. Since we sample parcels on a regular basis, if we find something that indicates it's not a gift we would then disallow the gift exemption.

Mr. Boudria: What is the penalty for disobeying?

Mr. Light: We would regularly assess the duties and taxes.

Mr. Boudria: In other words, say I'm a very creative entrepreneur, for instance, and I devise all kinds of great schemes for cross-border shopping and I'm up to a new challenge now, so I've got to devise a new one. You're saying that for someone publishing a catalogue on how to shop in the United States, it would not be possible to ship items via someone at the company rather than via the company itself. Would that constitute the exemption?

Mr. Light: I'm not sure I understand. Do you mind explaining that question again?

Mr. Boudria: All right. Say I own Can-Am Sport Centre on outer Washington Street, Watertown, New York, and I want to send some fishing rods into Canada. They could be ordered from me and then I have one of my employees send them, as opposed to me, the owner of the company, sending them, and then they are sent by an individual. Would they not be exempt under this gift provision?

Mr. Light: No, they would not. We would have to determine that this was taking place, and part of the new postal program is to substantially increase our examination of parcels arriving from foreign countries. One of the things we

[*Traduction*]

L'article 3 modifié est adopté

Les articles 4 à 38, inclusivement, sont adoptés à la majorité

Article 39

M. Boudria: Monsieur le président, de manière à ce que ce soit clair pour mes collègues, je dirai que l'article 39 est celui par lequel on fait passer de 40$ à 60$ l'exemption prévue pour les cadeaux. J'ai quelques questions à poser avant que nous ne rejetions l'article, si je peux me permettre d'être optimiste.

Le secrétaire parlementaire a déclaré à la Chambre, que la nouvelle exemption de 60$ s'applique aux cadeaux que l'on dit non sollicités. Quelqu'un peut-il nous expliquer comment on applique cela? Comment fait-on pour savoir qu'un cadeau est sollicité ou non, si ce n'est qu'il est envoyé par un particulier? Je sais que vous l'avez expliqué il y a quelques minutes.

M. Light: Nous ouvrons un certain nombre de cadeaux qui arrivent au Canada, et lorsque nous trouvons dans le colis une facture émise par une entreprise, nous savons alors qu'il ne s'agit pas d'un cadeau non sollicité. D'une manière générale, lorsqu'un colis est adressé à un particulier, et qu'il provient d'un autre particulier, et qu'il est déclaré comme étant un cadeau, nous le reconnaissons, sauf lorsque nous découvrons la preuve du contraire. Étant donné que nous procédons par échantillonnage, que nous ouvrons un certain nombre de colis de façon régulière, lorsque nous découvrons quelque chose qui indique qu'il ne s'agit pas d'un cadeau, nous refusons alors d'accorder l'exemption prévue pour les cadeaux.

M. Boudria: Et, quelle pénalité est alors imposée?

M. Light: Nous imposons les droits de douane et les taxes qui s'appliquent.

M. Boudria: Autrement dit, supposons que je sois un entrepreneur qui a beaucoup d'imagination, par exemple, et que j'invente toutes sortes de stratagèmes pour favoriser le magasinage transfrontalier, j'ai aujourd'hui un nouveau défi à relever, car je dois en inventer un autre. Vous soutenez qu'une entreprise qui publie un catalogue d'articles pouvant être achetés aux États-Unis ne pourrait pas expédier ses produits au nom d'un particulier travaillant pour l'entreprise plutôt qu'au nom de l'entreprise elle-même. Cela ne permettrait-il pas d'obtenir l'exemption?

M. Light: Je ne suis pas sûr de bien comprendre votre question. Voulez-vous la répéter?

M. Boudria: D'accord. Disons que je suis le propriétaire du Can-Am Sport Centre, sur la rue Washington, à Watertown, dans l'État de New York, et que je veux expédier des cannes à pêche au Canada. Je pourrais recevoir la commande, et faire envoyer les cannes à pêche au nom de l'un de mes employés, plutôt qu'au nom de l'entreprise, et elle serait ainsi expédiée par un particulier. Est-ce que l'exemption ne s'appliquerait pas dans un tel cas?

M. Light: Non. Il faudrait que nous constations la chose, et le nouveau programme postal est justement prévu pour permettre d'examiner un plus grand nombre de colis en provenance de pays étrangers. Nous examinons le contenu

[*Text*]

look for are the contents of the package, or invoices—items that would indicate that these goods are coming from companies as opposed to an individual. Often, for example, the presence of a letter would indicate that somebody has written to someone else.

The situation you're suggesting could happen, yes. Basically, our increased examination should identify where these practices are taking place. We are planning a program of identifying the companies that are doing this, writing to them and explaining the provisions of Canadian law, then taking whatever other enforcement action is necessary in the future.

Mr. Boudria: You say that other jurisdictions have the exemption at $60. Of course, the United States is not the country that has a cross-border shopping problem, we are. Among EEC countries there is a similar, roughly $60, exemption, if I heard that correctly.

Mr. Light: We understand that the exemption is larger between the EEC countries, but for packages going into the EEC countries, it's approximately $60 Canadian.

Mr. Boudria: Again, we're changing this exemption because 350 people complained about it. I would urge our colleagues not to lower the exemption, but to just leave it the way it is. The exemption is $40, so leave it alone.

• 1625

Can I ask for a recorded vote on this one?

The Chairman: Okay.

Mr. Boudria: Mr. Chairman, in order to make it easier on everyone, could I ask that we take the vote on clause 40 at the same time, to save us voting twice.

Mr. Couture: Sure.

Mr. Boudria: It is a consequential amendment.

The Chairman: We will do clause 39 and then we will just apply it to clause 40.

Mr. Boudria: Agreed.

The Chairman: Okay. The vote is on clause 39.

Clause 39 agreed to: yeas 4; nays 1

On clause 40

The Chairman: I presume there might be an inclination to apply the same vote to clause 40?

Mr. Boudria: Didn't I make that suggestion?

The Chairman: Okay.

Clause 40 agreed to: yeas 4; nays 1

Clause 41 agreed to

On clause 42

[*Translation*]

des colis, nous recherchons particulièrement les factures—des choses qui indiqueraient que ces produits viennent d'entreprises plutôt que de particuliers. La présence d'une lettre, par exemple, indique souvent qu'il s'agit d'un échange entre deux particuliers.

La situation que vous décrivez pourrait fort bien se produire, oui. Mais, les examens plus nombreux que nous allons effectuer devraient permettre de déceler les situations de ce genre. Nous avons l'intention d'instaurer un programme qui permettra d'identifier les entreprises qui le font, et de leur écrire afin de leur expliquer les dispositions de la loi canadienne. Nous prendrons ensuite toutes les mesures qui s'imposent pour faire respecter la loi, si cela est nécessaire.

M. Boudria: Vous dites que certains autres pays ont fixé leur exemption pour les cadeaux à 60$. Évidemment, ce ne sont pas les États-Unis qui ont un problème avec le magasinage transfrontalier, mais le Canada. Parmi les pays de la CCE, il y a une exemption analogue d'environ 60$ qui est prévue, si j'ai bien entendu.

M. Light: L'exemption est plus généreuse entre les pays de la CCE, mais pour les colis provenant de l'extérieur des pays faisant partie de la CCE, elle est d'environ 60$ canadiens.

M. Boudria: Encore une fois, nous modifions cette exemption parce que 350 personnes se sont plaintes. J'incite fortement nos collègues à ne pas relever l'exemption, à la laisser au niveau où elle se trouve à l'heure actuelle. Elle est actuellement de 40$, n'y touchons pas.

Puis-je demander que le vote se fasse par appel nominal, au sujet de cet article?

Le président: D'accord.

M. Boudria: Monsieur le président, pour faciliter les choses, puis-je demander que nous votions en même temps sur l'article 40, pour éviter d'avoir à voter deux fois?

M. Couture: Bien sûr.

M. Boudria: Il s'agit d'un amendement corrélatif.

Le président: Nous allons voter sur l'article 39, et le résultat s'appliquera aussi à l'article 40.

M. Boudria: D'accord.

Le président: Très bien. Nous nous prononçons donc sur l'article 39.

L'article 39 est adopté par 4 voix contre 1.

Article 40

Le président: Je suppose que le résultat est le même pour l'article 40?

M. Boudria: N'est-ce pas ce que j'ai suggéré?

Le président: D'accord.

L'article 40 est adopté par 4 voix contre 1.

L'article 41 est adopté.

Article 42

[*Texte*]

Mr. Boudria: Chairman. I move an amendment to clause 42, that clause 42 be amended by striking out line 7 on page 36 and substituting the following therefor:

215(1)(a) of the Act, is not more than $5.

and by striking out line 14 on page 36 and substituting the following therefor:

subsection (1), to "$5" shall be read as a

In other words, it is to change the reference from $20 to $5.

Remember that until about three or four years ago the exemption was zero; there was no exemption. We brought it up to $40 and we made a mess of things. We created a brand-new industry in the United States, the purpose of which was to dislodge our own merchants and our own mail order houses.

I have given you an example of the damage in my own constituency of over 120 jobs that were lost in one mail order house alone. That doesn't even take into account retailers and how much they have lost, and all the others. Many members here have constituencies right on the U.S. border.

Mr. Chairman, I want to quote here from a news release that I have received from the Canadian Direct Marketing Association. They are in favour of what the government is doing, but they don't think it goes far enough. First of all, they don't think—this is a sideline here, because there is no specific amendment to it, but this is the time to mention it, because we are on the last clause—that the handling fee of $5 is sufficient because it is basically half of what it is in the neighbouring jurisdiction; namely, the United States of America.

Furthermore, I just want to quote from what Kathleen Rowe of *Reader's Digest* says:

> "Much of the disparity between the U.S. and Canadian catalogue sales growth figures has emerged in the last five years and appears to be directly due to the remission policy," adds Kathleen Rowe of *Reader's Digest*, Chair of CDMA's Research Committee.

The policy of many people in direct marketing is as follows: that the remission order we had before was responsible for the growth of that industry in the U.S. and the subsequent loss of jobs in Canada. Now we are to a degree plugging up that loophole by changing the $40 to $20. I am not suggesting we make it zero—perhaps that's not practical—but make it a sufficiently low number to ensure that no one is going to do this any more as a business; $5, or something like that, will make darned sure. You are not going to send a $5 package on which there is $5 worth of administration fees in the post office. I can assure you, you're just not going to do it. It just doesn't work, and with $20 it is still debatable that there are many items in which it does work. Consider the saving in the GST, the duties, where there are still duties, plus the provincial sales tax; combine all of those things on a $20 purchase, and you could very well

[*Traduction*]

M. Boudria: Monsieur le président, je propose de modifier l'article 42 par substitution, à la ligne 8, page 36, de ce qui suit:

5$.

et par substitution, à la ligne 13, page 36, de ce qui suit:

conseil, la somme de 5$, à l'article 7 de

Autrement dit, il s'agit tout simplement de remplacer 20$ par 5$.

Souvenez-vous qu'il n'y a pas si longtemps, il n'y avait pas d'exemption. Il y a trois ou quatre ans, il n'y avait pas d'exemption. Nous avons introduit une exemption de 40$ et nous avons ouvert la boîte de Pandore. Nous avons créé une toute nouvelle industrie aux États-Unis, dont le but était de prendre la place de nos marchands et de nos entreprises de vente par correspondance au Canada.

Je vous ai donné l'exemple des 120 emplois, et même davantage, qui ont été perdus dans une seule entreprise de vente par correspondance, dans ma circonscription. Et que dire de tout ce qu'ont pu perdre les détaillants et tous nos autres commerçants. Il y a de nombreux députés, ici-même, dont les circonscriptions sont voisines des États-Unis.

Monsieur le président, permettez-moi de citer, en ce moment-ci, un communiqué que j'ai reçu de l'Association canadienne du marketing direct. L'association voit d'un bon oeil les mesures qu'entend prendre le gouvernement, mais elle est d'avis qu'elles ne vont pas suffisamment loin. Premièrement, elle ne croit pas—c'est peut-être un peu à côté de la question, car il n'y a pas d'amendement précis qui est proposé à cet égard, mais c'est le temps ou jamais de le mentionner, car nous en sommes rendus au dernier article—que des frais de manutention de 5$ sont suffisants, car ils ne représentent à peu près que la moitié de ceux qu'imposent nos voisins, les États-Unis d'Amérique.

Permettez-moi aussi de citer ce que dit Kathleen Rowe du *Reader's Digest*:

> C'est au cours des cinq dernières années qu'est apparue la plus grande partie de l'écart entre la croissance des ventes par catalogue aux États-Unis et la croissance des ventes par catalogue au Canada, et cette disparité semble directement liée à la politique de remise, ajoute Kathleen Rowe, du *Reader's Digest*, présidente du Comité de recherche de l'ACMD.

Pour bien des gens du domaine du marketing direct, c'est le décret de remise qui est le grand responsable de la croissance qu'a connu le secteur de la vente par catalogue aux États-Unis et de la perte d'emplois subséquente au Canada. Aujourd'hui, nous redressons en partie cette situation en ramenant la limite de 40$ à 20$. Je ne propose pas de la ramener à zéro, ce ne serait peut-être pas tellement pratique—mais réduisons-la de manière à ce que personne ne souhaite plus en faire une entreprise lucrative; à 5$, ou un montant de ce genre, ce serait sûrement efficace. On n'enverra pas par la poste ou par messager, un collier de 5$ sur lequel on paiera des frais postaux de 5$. Je peux vous assurer que personne ne le fera, car il n'y a aucun avantage, mais avec une limite de 20$, il y a de nombreux produits pour lesquels ce pourrait être rentable. Songez seulement au fait de ne pas avoir à payer la TPS, les droits de douane, là

[*Text*]

end up with a saving of $5 in various fees, if you follow what I am saying.

• 1630

Say you have an item on which there is still 15% duty—there is still the GST at 7%, and there is still the provincial sales tax—which is 8% in my province, higher elsewhere—compound all of those taxes on top of one another and you still have about 30%, 32% or 33% on top of a $20 purchase. So the saving alone in not paying those taxes makes up for the $5 surcharge that we are going to be putting on it. In other words, the disincentive might not be sufficient to stop it from coming in on a $20 purchase. Make it a $5 item and you're not going to have that trouble, for sure. It just isn't worth it.

Anyway, I don't want to beleaguer the point. I have made it and everyone knows what it is. I don't think it is a partisan issue. I am trying to restore some of the jobs that we've lost by creating the mess we made the last time we tinkered with this piece of legislation. I want to plug up the loophole as tightly as we possibly can.

Mr. Couture: What do you think about the amendment?

Mr. Popoff: Mr. Chairman, I think part of what we want to look at is the volume of parcels that would then have to be handled. As I recall, if you look at parcels under $20, that adds about $9 million to the volume of basically low value, very small amounts of duty collected.

I think the second part is just the number of things that you can purchase for under $20. And third, my colleague was showing me a direct mail piece from the U.S. It says it is Lands' End Company. I am not familiar with it, but he is. It says: "Canada, please add $5 per Canadian delivery address per order, or a total of $9.25, for shipping."

Now, if you have a $20 or $18 item, and you add $9.25 for shipping, there is a real question as to what we are doing to our own administration in terms of having to handle a large volume of additional parcels, if they are there, and at the same time trying to put our own retailers on a level footing. Our view was that at $20 they are on a level footing, they have a chance to compete, and that is all they were asking for. The direct mail people may have complained about the $5 fee, as you mentioned earlier, but we haven't had comments saying the $20 is really unacceptable. Of course they would like zero, because that precludes any possibility of anything coming in without being taxed. But this struck us as a reasonable place to leave it.

[*Translation*]

où ils s'appliquent encore, et les taxes de vente provinciales. Ajoutez tout cela à un achat d'une valeur de 20$, et il pourrait fort bien arriver que l'on économise davantage que les 5$ de frais divers, si vous voyez ce que je veux dire.

Prenons le cas d'un produit sur lequel il y a encore des droits de 15 p. 100 qui s'appliquent, en plus de la TPS de 7 p. 100 et de la taxe de vente provinciale—qui est de 8 p. 100 dans ma province, et plus élevée encore ailleurs—et ajoutons toutes ces taxes, qui représentent environ 30, 32 ou 33 p. 100 de plus, à un achat d'une valeur de 20$. L'économie réalisée, en ne payant pas toutes ces taxes, représente davantage que la surtaxe de 5$ que nous allons imposer. Autrement dit, l'élément de dissuasion n'est peut-être pas suffisant pour empêcher un achat outre-frontière de 20$. Abaissez la limite à 5$ et vous aurez tout réglé, à coup sûr, car un tel achat ne vaudra plus la peine d'être effectué.

Quoi qu'il en soit, je ne veux pas m'éterniser là-dessus. J'ai présenté mon argumentation, et tout le monde sait maintenant de quoi il s'agit. Je ne pense pas qu'on puisse nous accuser de faire preuve de partisanerie en disant cela. J'essaie tout simplement de récupérer un certain nombre des emplois qui ont été perdus en créant la pagaille que nous avons créée la dernière fois que nous avons joué avec cette loi. Je veux boucher le trou béant qui existe dans cette loi de façon aussi étanche que possible.

M. Couture: Que pensez-vous de l'amendement qui est proposé?

M. Popoff: Monsieur le président, je pense qu'il faut tenir compte de la quantité de colis qu'il faudrait alors traiter. D'après ce dont je me souviens, si l'on considère les colis d'une valeur inférieure à 20$, cela ajoute environ 9 millions de dollars aux droits qui sont perçus sur la quantité de très petits colis, de très faible valeur, qui sont examinés.

Deuxièmement, il faut aussi considérer le nombre de choses que l'on peut acheter pour moins de 20$. Et, troisièmement, mon collègue me montrait un article de vente directe par correspondance en provenance des États-Unis. Il s'agit d'un article de la société Lands' End Company. Je ne la connais pas, mais lui si. On dit: «Canada, veuillez ajouter 5$ par commande, pour chaque adresse de livraison au Canada, ou un total de 9.25$ par envoi.»

Donc, si l'on considère un article à 18$ ou 20$, et qu'on y ajoute 9.25$ de frais d'expédition, on peut alors se demander quel effet cela peut avoir pour notre administration, relativement au nombre additionnel de colis à traiter, si de tels frais sont imposés, et on peut aussi se demander quel effet cela peut avoir pour la compétitivité de nos détaillants. Nous pensons qu'avec une limite de 20$, nos détaillants deviennent concurrentiels par rapport aux détaillants américains; ils peuvent leur faire concurrence, et c'est tout ce qu'ils demandent. Les gens du marketing direct peuvent s'être plaints des frais de 5$, comme vous l'avez mentionné plus tôt, mais personne ne nous a dit que la limite de 20$ est vraiment inacceptable. Ils préféreraient évidemment qu'il n'y ait aucune tolérance, car cela empêcherait que quoi que ce soit puisse entrer au Canada sans être taxé. Mais, une telle limite nous a paru raisonnable.

[*Texte*]

Mr. Boudria: But, Mr. Chairman, there's no magic to this. If one wants to keep the $20 and increase the fee to $10 to make it the same as what the U.S. are imposing, then really we are achieving the same thing, aren't we? Maybe it is easier because at least whoever still insists on shipping stuff that way will at least be paying for the cost of administering it. But there doesn't seem to be any willingness on the part of the government, or the department, to change the $5 for $10.

You have received representation from the direct mail people. They have asked you for this, and you didn't review it. You left it at $5 even though, to use the rationale that was used on the gifts, to make it equivalent to everyone else you would have to increase it to $10, if you felt you should make it the same as the neighbouring jurisdiction in terms of the gift provision. But in this case you choose to make it half of what they charge.

If you told me you intended to change that to $10, I would be perfectly willing to withdraw the amendment I have proposed. It would do the same thing, except that it would probably bring in more revenues to the government. It wouldn't be as costly to administer it. But I can't amend that particular clause. There are only two ways of changing that. One is to decrease the exemption; the other is to increase the administrative fee, but the administrative fee is not in the legislation. You've been asked to increase it and you have not indicated your willingness to do so.

• 1635

Mr. Popoff: Mr. Chairman, I haven't seen the specific item you're referring to. You did tell us about it earlier. My colleagues hadn't seen it either. As you mentioned, the $5 fee is in the regulations, and obviously it can be changed over time if it's found that there's an unacceptable volume of parcels under $20. I'm afraid I'm not in a position here to say this sounds like a good trade to me. I can't help—

Mr. Boudria: No, obviously part of that is a political decision, and I recognize that you can't answer that part.

Prior to the existence of the bill we have today, was there any measure by which you could have introduced an administrative fee? Or do you only get the power to do that via this bill?

Mr. Popoff: I'll ask the legal counsel to answer.

Mr. Dan Hermosa (Legal Counsel, Department of Finance): No, you couldn't have done the same thing.

Mr. Boudria: You do that with this bill.

Mr. Hermosa: Yes.

Mr. Boudria: This bill enables the government to make the regulation to impose the administrative fee.

[*Traduction*]

M. Boudria: Mais, monsieur le président, il n'y a rien de magique là-dedans. Si l'on tient à conserver la limite de 20$, et que l'on porte les frais à 10$, pour les amener au même niveau que ceux que l'on impose aux États-Unis, en réalité, on atteint le même résultat, n'est-ce pas? C'est peut-être même encore plus facile ainsi, car au moins, à ce moment-là, quiconque persiste à expédier des produits de cette façon en paie le coût. Mais, ni le gouvernement ni le ministère ne semblent vouloir porter les frais à 10$.

Les représentants du secteur du marketing direct vous en ont parlé. Ils vous l'ont demandé, et vous n'avez rien fait. Vous avez maintenu les frais à 5$ même si, pour appliquer la même logique que celle que vous avez appliquée aux cadeaux, pour faire en sorte que ces frais soient équivalents à ceux que l'on impose partout ailleurs, il aurait fallu les porter à 10$, si vous croyez, évidemment, qu'il fallait mettre le Canada sur le même pied que les États-Unis en ce qui concerne l'exemption pour les cadeaux. Mais, dans ce cas-là, vous avez préféré imposer des frais n'équivalant qu'à la moitié de ceux qu'ils imposent.

Si vous me disiez que vous avez l'intention de porter ces frais à 10$, je consentirais volontiers à retirer l'amendement que j'ai proposé. L'effet serait le même, sauf que cela rapporterait probablement davantage au gouvernement. Ce serait aussi moins coûteux à administrer. Mais, je ne peux pas amender cet article. Il n'y a que deux façons de modifier cela, soit en diminuant l'exemption, soit en augmentant les frais administratifs, mais les frais en question ne sont pas mentionnés dans la loi. On vous a demandé de les augmenter, mais vous n'avez vraiment rien dit à cet égard.

M. Popoff: Monsieur le président, je n'ai pas vu cet article auquel vous faites allusion. Vous l'avez mentionné plus tôt. Mes collègues ne l'ont jamais vu non plus. Comme vous l'avez dit, c'est dans les règlements qu'il est fait mention des frais de 5$ et, évidemment, ces frais pourront être augmentés si jamais on constate un accroissement inacceptable de la quantité de colis d'une valeur inférieure à 20$. Je ne suis pas en mesure de vous dire si votre proposition est tellement avantageuse. Je ne peux pas m'empêcher. . .

M. Boudria: Non, évidemment. Il s'agit dans une certaine mesure d'une décision politique, et je reconnais que vous ne pouvez pas vraiment me donner de réponse là-dessus.

Avant que ce projet de loi ne soit proposé, y avait-il des mesures quelconques qui vous auraient permis d'imposer des frais administratifs? Est-ce projet de loi qui vous en donne le pouvoir?

M. Popoff: Je vais demander à notre conseiller juridique de vous répondre.

M. Dan Hermosa (conseiller juridique, ministère des Finances): Non, nous n'aurions pas pu le faire auparavant.

M. Boudria: C'est donc ce projet de loi qui vous le permet?

M. Hermosa: Oui.

M. Boudria: Ce projet de loi habilite donc le gouvernement à adopter des règlements qui lui permettent d'imposer des frais administratifs.

[*Text*]

Mr. Hermosa: That's right.

The Chairman: And that fee could be determined at a different amount. You've given the amount of $5, but there's no reason this is what it would have to be.

Mr. Hermosa: That's right.

Mr. Boudria: Other than the government having stated publicly that it intends to do so. Despite urgings by the industry, it has not sought to change it.

The Chairman: I realize that, but the law here will enable it. The government could decide at some point in time in the future to change the fee from $5 to $10 or whatever.

Mr. Popoff: Mr. Chairman, the one caution I would add is that there are international trade obligations in terms of imposing new fees that one wants to be careful of in saying one can just set any fee one likes.

Mr. Boudria: Wait a minute now—you bring in an excellent new question. Under the free trade agreement, do you even have the power to do what you're proposing to do now? You have the power to reduce the exemption, but do you have the power, or do you feel that you have the power, to place new fees or new duties that didn't exist prior?

Mr. Popoff: This is not a duty or a customs duty; it's a postal charge. Yes, we are confident that under the free trade agreement it is acceptable as set now.

Mr. Couture: They cannot argue very much. They're doing exactly the same thing.

Mr. Boudria: But there's a different point there. Some of you people are more expert in the free trade agreement than I am, for obvious reasons—I'm not a particularly big fan of it—but under the free trade agreement, as I understand it, it doesn't matter what you had prior. The point is that you can't create any new such fees afterwards.

Mr. Soetens: The U.S. has done so.

Mr. Boudria: Oh, we know. We've asked a whole bunch of questions about breaches of the agreement by the United States, but the question here is whether you feel you have the authority to do it at $5. If the answer is yes, then why do I get the impression it was no when I asked why it wasn't $10?

Mr. Popoff: I said that, yes, a fee can be imposed. We've researched it carefully and we believe that this $5 fee is fully consistent with the FTA.

Mr. Boudria: Would a $10 fee be similarly consistent?

[*Translation*]

M. Hermosa: C'est juste.

Le président: Et ces frais pourraient être plus élevés que cela, si on le voulait. Vous avez fixé un montant de 5$, mais rien n'oblige vraiment à ce que ce soit cela.

M. Hermosa: C'est juste.

M. Boudria: Sauf que le gouvernement a indiqué publiquement que c'est là son intention. Malgré toutes les pressions des représentants de l'industrie, le gouvernement est demeuré inflexible.

Le président: Je comprends cela, mais la loi va consacrer ce montant. Dans un avenir plus ou moins lointain, le gouvernement pourrait décider de faire passer les frais de 5 à 10$, ou à un autre montant quelconque.

M. Popoff: Monsieur le président, il ne faut pas oublier que nous avons des obligations à respecter en matière de commerce international. Nous ne pouvons pas imposer de nouveaux frais complètement à notre guise.

M. Boudria: Attendez un petit instant—vous soulevez une nouvelle question des plus intéressantes. En vertu de l'Accord de libre-échange, êtes-vous même sûr que vous avez le pouvoir de faire ce que vous vous proposez de faire maintenant? Vous pouvez réduire l'exemption, mais avez-vous le pouvoir, ou pensez-vous que vous avez le pouvoir d'imposer de nouveaux frais ou de nouveaux droits qui n'existaient pas auparavant?

M. Popoff: Il ne s'agit pas de nouveaux droits ou de droits de douane, mais bien de frais postaux. Oui, nous sommes convaincus que cela est acceptable en vertu de l'Accord de libre-échange.

M. Couture: Ils ne peuvent pas trop réclamer. Ils font exactement la même chose.

M. Boudria: Mais, c'est une autre question. Certains d'entre vous connaissent beaucoup mieux que moi l'Accord de libre-échange, pour des raisons bien évidentes—n'étant pas personnellement particulièrement entiché de cet accord—mais selon l'Accord de libre-échange, selon ce que j'en comprends, ce qu'on avait auparavant ne compte pas. Ce qu'il faut considérer avant tout, c'est que l'on ne peut pas imposer de nouveaux frais comme ceux-là, après coup.

M. Soetens: Les États-Unis l'ont fait.

M. Boudria: Ça, nous le savons. Nous avons posé toute une série de questions au sujet du fait que les États-Unis aient dérogé à l'Accord, mais la question que je vous pose maintenant, c'est si vous pensez que vous avez le pouvoir d'imposer ces frais de 5$. Si vous me répondez «oui», pourquoi alors ai-je l'impression que la réponse était «non» lorsque je vous ai demandé pourquoi on ne les avait pas fixés à 10$?

M. Popoff: J'ai dit que nous avons le pouvoir d'imposer des frais. Nous avons fait toutes les recherches nécessaires, et nous croyons que ces frais de 5$ sont tout à fait conformes à l'ALE.

M. Boudria: Des frais de 10$ seraient-ils tout autant conformes?

[*Texte*]

Mr. Blaikie: Mr. Chairman, on a point of order, I believe it's somewhat unusual for a debate to be carried on in clause-by-clause study between one member and officials. Clause-by-clause study is a time for debate between members, if there's some disagreement in the committee, but this kind of endless dialogue between Mr. Boudria and the officials on this is—

Mr. Boudria: Mr. Chairman, I could easily have asked that we vote on these clauses one at a time when I agreed to carry 35 clauses all at once and to apply 2 votes together in order to get, hopefully, some co-operation from other hon. members. I hoped I would get some tolerance.

Mr. Blaikie: Go ahead, carry on.

The Chairman: I think we're getting somewhat repetitive also. Let's try to keep the material new, at least.

Mr. Boudria: Let's finish on that point. If the fee was larger, is there a point at which it would interfere with the free trade agreement? If so, would a $10 one do it?

Mr. Popoff: I don't know. I do know that if the fee gets to a certain level—what would be deemed to be in restraint of trade—it's not there to recover costs; it's there to stop trade from going across the border. So at some level there is obviously a problem. I can't tell you where that level is.

• 1640

Mr. Boudria: But you're confident it doesn't apply at $5.

Mr. Popoff: At $5, it is definitely—

Mr. Boudria: Would you be similarly confident that at $10 it would be all right?

Mr. Popoff: No, I wouldn't. I don't know the answer.

Mr. Boudria: Mr. Chairman, I guess I've exhausted that particular point. I'm ready to vote on that particular amendment.

Amendment negatived

Clause 42 agreed to

The Chairman: Shall the title pass?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Shall the bill as amended pass?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Shall I report the bill as amended to the House?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Before everybody leaves, I would like to ask for the co-operation of members. We have a motion. It has nothing to do with this bill, but I don't think anybody will have too much difficulty with it.

[*Traduction*]

M. Blaikie: Monsieur le président, j'invoque le Règlement. Je crois qu'il est plutôt inhabituel qu'un débat se poursuive entre un député et des hauts fonctionnaires au cours de l'étude article par article d'un projet de loi. L'étude article par article a pour but de permettre aux députés de régler certaines questions entre eux, s'il y a désaccord au sein du comité, par exemple, mais cet échange sans fin entre M. Boudria et les hauts fonctionnaires, sur cette question...

M. Boudria: Monsieur le président, j'aurais très bien pu demander que nous votions sur chacun des articles lorsque j'ai accepté d'adopter d'un seul coup les 35 articles que nous avons adoptés, et lorsque j'ai aussi accepté d'appliquer le résultat d'un vote sur un article à un autre article, dans le but d'obtenir une certaine collaboration de la part des autres députés. J'espérais en faisant cela que l'on serait un peu plus tolérant...

M. Blaikie: Allez, poursuivez!

Le président: Je pense que nous commençons aussi à nous répéter. Essayons au moins d'éviter cela.

M. Boudria: Vidons tout d'abord cette question. Si les frais étaient plus importants, y a-t-il un niveau où ils ne seraient plus acceptables en vertu de l'Accord de libre-échange? Dans l'affirmative, à 10$, est-ce que ce serait le cas?

M. Popoff: Je ne le sais pas. Je sais toutefois que si les frais atteignaient un certain niveau—que l'on pourrait considérer comme limitant le commerce—ce ne serait pas pour récupérer les coûts, mais bien pour arrêter le transfert de l'autre côté de la frontière. Ainsi, cela devient un problème si les frais atteignent un certain niveau. Je ne peux pas vous dire quel est ce niveau.

M. Boudria: Vous êtes persuadé que cela n'est pas le cas au niveau de 5$.

M. Popoff: À 5$, c'est certainement...

M. Boudria: Croiriez-vous avec autant d'assurance que 10$ seraient acceptables?

M. Popoff: Non. Je ne connais pas la réponse.

M. Boudria: Monsieur le président, j'ai dit tout ce que j'avais à dire. Je suis prêt à voter sur cet amendement.

L'amendent est rejeté

L'article 42 est adopté

Le président: Le titre est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Le projet de loi modifié est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Dois-je faire rapport à la Chambre du projet de loi modifié?

Des voix: D'accord.

Le président: Avant que vous ne partiez, j'aimerais vous demander votre coopération. Il y a une motion. Elle n'a rien à voir avec ce projet de loi, et je ne crois pas qu'elle sera controversée.

[*Text*]

Mr. Soetens: It's important for the finance committee to continue functioning. Our authorization to hire staff for the functioning of the committee expires at the end of May of this year. So I move that the clerk of the committee be authorized to hire the necessary support staff, in consultation with the chairman, in order to carry the committee's general mandate until June 30, 1992.

Effectively, the motion allows us to function for another 30 days.

The Chairman: It moves it from the end of May to the end of June for the existing operation.

Motion agreed to

Mr. Soetens: The further item I have is with regard to the subcommittee on regulation. I've spoken to Ms Marleau regarding staff. We're talking about hiring four staff. I will get to Mr. Langdon, and then we'll bring the appropriate motion.

Mr. Couture: How come you're not talking to me, sir?

Mr. Soetens: Because you haven't been around. I'll catch you on the way out.

Mr. Boudria: You are not asking—

The Chairman: No. He's letting us know for the record. The House is adjourning for a week and we have to get some of these things out of the way.

We should get that done as soon as possible, as we have some other procedural stuff. We'll talk about it after the meeting.

This meeting is adjourned. Thank you very much.

[*Translation*]

M. Soetens: Elle est importante pour le bon fonctionnement du Comité des finances. Notre autorisation d'embaucher du personnel pour la bonne marche du comité expire à la fin du mois de mai. Je propose donc que la greffière du comité soit autorisée à embaucher le personnel de soutien nécessaire, après consultation du président, afin que le comité puisse s'acquitter de son mandat général jusqu'au 30 juin 1992.

En fait, la motion nous permet de fonctionner pendant 30 jours encore.

Le président: Elle proroge l'autorisation de la fin mai à la fin juin, pour permettre la bonne marche du comité.

La motion est adoptée

M. Soetens: J'ai un dernier commentaire à faire au sujet du sous-comité sur la réglementation. J'ai parlé à M^me^ Marleau au sujet du personnel. Il est question d'embaucher quatre attachés de recherche. Je communiquerai avec M. Langdon et je déposerai, en temps opportun, la motion voulue.

M. Couture: Comment se fait-il que vous ne me parliez pas à moi, monsieur?

M. Soetens: Parce que vous n'êtes jamais là. Je vous en parlerai à la sortie.

M. Boudria: Vous ne demandez pas...

Le président: Non. Il nous en donne avis. La Chambre s'ajourne pour une semaine et nous devons régler avant certaines de ces questions.

Nous devrions le faire le plus tôt possible, puisqu'il y aura d'autres questions de procédure à régler. Nous en parlerons après la réunion.

La séance est levée. Merci.

MAIL POSTE
Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid Port payé
Lettermail Poste-lettre
K1A 0S9
Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Department of National Revenue Canada:

Hank Giles, Assistant Deputy Minister, Customs Operations Branch.

From the Department of Finance:

Allan Popoff, General Director, International Trade and Finance Branch;

Dan Hermosa, Legal Counsel.

TÉMOINS

De Revenu Canada:

Hank Giles, sous-ministre adjoint, Direction des opérations douanières.

Du ministère des Finances:

Allan Popoff, directeur général, Direction des finances et du commerce internationaux;

Dan Hermosa, conseiller juridique.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publications

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 51

Wednesday, June 10, 1992

Chairman: Murray Dorin

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 51

Le mercredi 10 juin 1992

Président: Murray Dorin

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances

RESPECTING:

Consideration of the 1st report of the Sub-committee on Tax Matters entitled: "Deductions in Respect of Employees' Expenses"

INCLUDING:

The Fifteenth Report to the House

CONCERNANT:

Considération du premier rapport du Sous-comité sur les questions fiscales intitulé: «Déductions pour les frais des employés»

Y COMPRIS:

Le quinzième rapport à la Chambre

University of Toronto

Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992

25083

STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairman: Murray Dorin

Vice-Chairmen: Clément Couture
Diane Marleau

Members

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White—(8)

(Quorum 5)

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: Murray Dorin

Vice-présidents: Clément Couture
Diane Marleau

Membres

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White—(8)

(Quorum 5)

La greffière du Comité

Susan Baldwin

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

REPORT TO THE HOUSE

Wednesday, June 10, 1992

The Standing Committee on Finance has the honour to present its

FIFTEENTH REPORT

In accordance with its mandate under Standing Order 108(2), your Committee has examined the question of deductions in respect of employees' expenses and agreed to report the following:

INTRODUCTION

The statutory scheme for netting income from business or property is extensive and complex. By contrast, the scheme for netting income from employment is brief and relatively simple.

Thus, Section 8 of the *Income Tax Act* authorizes a number of deductions in respect of employment income. Subsection 8(2), however, limits the deductions which may be taken by an employee to those deductions specifically set out in section 8. No such limitation exists in respect of property and business income. In fact, it is probably fair to say that deductions in computing business and property income are permitted in most situations unless specifically prohibited by the Act. As a result, the scope for deduction of expenses is much narrower in computing employment income than in computing business income.

Until 1988, most employees could claim a general deduction in respect of employment expenses of 20 per cent of employment income, up to a maximum of $500. The deduction was intended to compensate, in a rough way, for an employee's inability to deduct expenses related to the earning of his or her employment income. The provision in the Act that allowed this standard deduction was introduced in 1971 (Tax Reform Bill C-259) and was repealed in 1988 as part of the implementation of proposals introduced in the 1987 White Paper on Tax Reform. In the White Paper, the Department of Finance indicated that it was eliminating the employment expense deduction because of the substantial enhancement of the basic personal tax credit which, in its view, would provide a greater tax benefit for individuals with lower incomes than would the personal exemption and the employment expense deduction combined. This change, however, was not tax neutral since taxpayers who were not previously eligible for the employment expense deduction would now benefit from the enhanced basic personal tax credit, leaving taxpayers who could no longer avail themselves of the deduction at a certain disadvantage.

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mercredi 10 juin 1992

Le Comité permanent des finances a l'honneur de présenter son

QUINZIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité a étudié la question des déductions relatives aux dépenses des employés, et il a convenu de faire rapport comme suit :

INTRODUCTION

La méthode réglementaire de calcul des revenus nets tirés d'une entreprise ou de biens est longue et complexe. Par contre, la méthode de calcul des revenus nets venant de l'emploi est brève et relativement simple.

Ainsi, l'article 8 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* autorise un certain nombre de déductions en ce qui touche le revenu d'emploi. Le paragraphe 8(2) limite cependant les déductions dont un employé peut bénéficier à celles spécifiquement désignées à l'article 8. Aucune limite de ce genre n'existe en ce qui concerne le revenu provenant de biens ou d'une entreprise. En fait, il est probablement juste de dire que presque toutes les déductions sont possibles dans le calcul des revenus provenant d'une entreprise ou de biens si elles ne sont pas spécifiquement interdites par la Loi. Il en résulte que la fourchette des déductions de dépenses est beaucoup plus étroite pour le calcul du revenu d'emploi que pour celui du revenu découlant d'une entreprise.

Jusqu'en 1988, la plupart des employés pouvaient demander, pour leurs dépenses d'emploi, une déduction générale équivalente à 20 p. 100 du revenu d'emploi, jusqu'à concurrence de 500 $. La déduction devait compenser, en gros, l'incapacité de l'employé de déduire des dépenses relatives aux frais engagés du fait de son emploi. La disposition de la Loi qui permettait cette déduction uniforme avait été introduite en 1971 (projet de loi C-259 sur la réforme fiscale) et a été abrogée en 1988 lors de la mise en application des propositions introduites dans le Livre blanc sur la réforme fiscale de 1987. Dans le Livre blanc, le ministère des Finances a indiqué qu'il éliminait la déduction liée aux dépenses encourues du fait de l'emploi en raison de l'amélioration substantielle du crédit d'impôt personnel de base qui, selon lui, devait apporter un avantage fiscal plus important aux contribuables à revenus inférieurs que ne l'aurait fait l'exemption personnelle et la déduction des dépenses engagées du fait de l'emploi combinées. Ce changement, cependant, n'était pas neutre du point de vue de l'impôt puisque des contribuables qui n'étaient pas auparavant admissibles à la déduction pour les dépenses engagées du fait de l'emploi allaient bénéficier maintenant d'un crédit d'impôt personnel de base amélioré, laissant quelque peu désavantagés les contribuables qui ne pouvaient plus profiter de la déduction.

THE TESTIMONY

The Committee received submissions and heard testimony regarding expenses incurred by employees from The Canadian Real Estate Association (CREA) and the Canadian Automotive Repair and Service Institute (CARS Institute). Department of Finance officials also appeared before the Committee to present the Department's position with respect to deductions for employment expenses.

A. Department of Finance

Officials from the Department of Finance indicated that, although the employment expense deduction was eliminated as part of the tax reform process, the combination of the personal tax credit and reduced tax rates provides greater tax benefits for many taxpayers than did the basic personal exemption and the employment expense deduction.

According to Finance, the personal tax credit is presently the equivalent of a basic personal exemption of $4,600 and an employee expense deduction of $1,356, on an annual basis, for taxpayers in the 17% tax bracket. This obviously exceeds the amount that such a taxpayer could have deducted from income under the pre-tax reform system since the employment expense deduction could not in any case exceed $500. However, this does not hold true for taxpayers who are not in the 17% marginal tax bracket. They were better off from a tax savings point of view with the combined basic personal exemption and the employment expense deduction.

The Department of Finance further maintained that the personal tax credit is more equitable than the employment expense deduction as it is available to all individuals. Although this is correct, it is also what causes the personal tax credit to lose some of its tax neutrality. It is available to all taxpayers irrespective of whether they earn employment income or not.

Although employees are entitled to deduct certain expenses, as pointed out by the Department, the deduction of expenses is restricted to supplies consumed directly in the performance of the duties of employment, the cost of which is borne by the employee pursuant to his or her contract of employment. Capital equipment is of a lasting nature and therefore is not considered to be consumed in the year.

The Department of Finance also acknowledged that the *Income Tax Act* gives employees who are paid by way of commissions a certain advantage since they are allowed to deduct all expenses, other than capital expenses, incurred to generate the commissions earned.

B. The Canadian Real Estate Association

CREA began its submission with an explanation of the manner in which salespersons, whether employed or self-employed, earn their income. Thus, salespersons do not receive a salary. Their remuneration is in the form of commissions on sales.

TÉMOIGNAGES

Le Comité a reçu des mémoires et écouté des témoignages en ce qui concerne les dépenses engagées de la part d'employés de l'Association canadienne de l'immeuble (ACI) et de l'Institut de service et entretien et de réparation automobile du Canada. Des fonctionnaires du ministère des Finances ont aussi comparu devant le Comité pour présenter la position du Ministère en ce qui concerne les déductions pour les dépenses liées à l'emploi.

A. Ministère des Finances

Des fonctionnaires du ministère des Finances ont indiqué qu'en dépit de l'élimination de la déduction pour les dépenses liées à l'emploi, issue du processus de réforme fiscale, la combinaison du crédit d'impôt personnel et de la réduction des taux d'imposition apportait à de nombreux contribuables des avantages fiscaux plus importants que ne le faisaient l'exemption de base personnelle et la déduction pour les dépenses liées à l'emploi.

Selon le ministère des Finances, le crédit d'impôt personnel est actuellement l'équivalent d'une exemption personnelle de base de 4 600 $ et la déduction d'un employé pour des dépenses liées à l'emploi est de 1 356 $ annuellement en ce qui concerne les contribuables de la tranche d'imposition de 17 p. 100. Cela excède de toute évidence le montant qu'un tel contribuable pourrait avoir déduit de l'impôt en vertu du système antérieur à la réforme fiscale puisqu'alors il n'aurait pu en aucun cas déduire plus de 500 $. Cependant, cela n'est pas vrai pour les contribuables qui ne sont pas dans la tranche des 17 p. 100. Du point de vue de l'épargne fiscale, ils étaient en meilleure situation avec l'exemption personnelle de base combinée à la déduction pour dépenses liées à l'emploi.

Le ministère des Finances maintient en outre que le crédit d'impôt personnel est plus équitable que la déduction pour dépenses liées à l'emploi parce qu'il s'applique à tout le monde. Bien que cela soit exact, c'est aussi pourquoi le crédit d'impôt personnel perd une partie de sa neutralité fiscale. Tous les contribuables peuvent en bénéficier, qu'ils aient ou non un revenu d'emploi.

Bien que certains employés aient le droit de déduire certaines dépenses, comme le Ministère le fait remarquer, la déduction pour dépenses est restreinte aux fournitures consommées directement dans l'accomplissement des fonctions de l'emploi, dont le coût est assumé par l'employé conformément à son contrat d'emploi. L'équipement est durable par nature et, par conséquent, on ne considère pas qu'il puisse être consommé dans l'année.

Le ministère des Finances a aussi reconnu que la *Loi de l'impôt sur le revenu* donne aux employés payés par commissions un certain avantage puisqu'ils ont le droit de déduire de leurs revenus toutes les dépenses autres que les dépenses d'immobilisations, engagées pour générer les commissions qu'ils gagnent.

B. L'Association canadienne de l'immeuble

L'ACI a commencé sa présentation par une explication de la manière dont les vendeurs, employés ou autonomes, gagnent leur revenu. Ainsi, les vendeurs ne reçoivent pas de salaire. Leur rémunération se présente sous forme de commissions sur les ventes.

Salespersons fall in two categories: employees and independent contractors. It would appear that it is the real estate company to which the salesperson reports that determines whether the individual will be an employee or will be allowed to operate as an independent contractor. Although employed salespersons do not receive a salary, they nevertheless have access to their employer's place of business, telephone and other equipment. They are also eligible to contribute to unemployment insurance, Canada and/or Quebec pension plans, as well as certain provincial social programs.

CREA's main contention is that the *Income Tax Act* discriminates against employed salespersons since they are not entitled to deduct the cost of certain equipment (computer, facsimile machines, cellular telephones) which all salespersons are required to have in order to remain productive and competitive. Since the level of remuneration of salespersons depends on the same skills, initiative and equipment, CREA claims that employed salespersons should be allowed to deduct the cost of such equipment to the same extent as self-employed salespersons.(1)

Furthermore, according to CREA, the Act presently dictates whether such equipment will be leased or purchased since employed salespersons can deduct the cost of leasing the equipment but not the capital cost if the equipment is purchased. CREA contends that such a decision must be left to the individual.

C. The Canadian Automotive Repair and Service Institute

The CARS Institute stated that automotive technicians must personally assume the costs of purchasing, maintaining and carrying insurance on hand tools used by them in performing their work. According to recent studies, a certified automotive technician owns approximately $16,000 worth of tools. In addition, statistics show that a technician incurs annual updating and replacement costs of $900. Moreover, as very few employers are willing or able to provide the necessary tools, automotive technicians cannot find employment unless they have hand tools of their own.

In 1989, the CARS Institute discussed the matter of a deduction for hand tools with the Department of Finance. The Department's response at that time was that such a deduction was not feasible since it would be too difficult to verify and would require costly compliance and administrative efforts.

The CARS Institute further indicated that the cost of tools is a barrier to apprentices entering the profession since they must purchase approximately $3,000 worth of hand tools prior to enroling in automotive technician courses. Since these costs are somewhat prohibitive and also because it is expected that there will be a shortage of automotive technicians in the years to come, the Institute claims that allowing technicians to deduct the costs of the tools they must purchase might help alleviate these problems and thereby encourage more individuals to become technicians.

Les vendeurs se répartissent dans deux catégories : les employés et les entrepreneurs indépendants. Il semblerait qu'il revient à la société immobilière dont dépend le vendeur de déterminer si ce dernier sera un employé ou s'il lui sera permis de travailler en entrepreneur indépendant. Bien que les vendeurs employés ne reçoivent pas de salaire, ils ont néanmoins accès aux locaux de travail de leur employeur, au téléphone et autres équipements. Ils sont aussi admissibles à l'assurance-chômage, aux régimes de retraite du Canada et du Québec ainsi qu'à certains programmes sociaux provinciaux.

La principale objection de l'Association canadienne de l'immeuble est que la *Loi de l'impôt sur le revenu* établit une discrimination contre les vendeurs employés du fait qu'ils n'ont pas le droit de déduire le coût de certains équipements (ordinateurs, télécopieurs, téléphones cellulaires) que tout vendeur doit avoir afin de rester productif et compétitif. Puisque le niveau de rémunération des vendeurs dépend des mêmes compétences, initiatives et équipements, l'Association réclame pour les vendeurs employés le droit de déduire le coût d'un tel équipement dans la même mesure que les vendeurs autonomes(1).

En outre, selon l'ACI, la Loi, à l'heure actuelle, détermine si un tel équipement doit être loué ou acheté puisque les vendeurs employés peuvent déduire le coût de location de l'équipement mais non le coût d'immobilisation si l'équipement est acheté. L'Association soutient qu'une telle décision doit être laissée à l'intéressé lui-même.

C. L'Institut de service et entretien et de réparation automobile au Canada

L'Institut a déclaré que les techniciens de l'automobile doivent personnellement assumer les coûts d'achat et de maintien d'une assurance sur les outils à main qu'ils utilisent pour accomplir leur travail. Selon de récentes études, un technicien certifié de l'automobile possède environ pour 16 000 $ d'outils. En outre, les statistiques montrent qu'un technicien assume des coûts annuels de mise à jour et de remplacement de 900 $. De plus, comme très peu d'employeurs acceptent ou sont capables de fournir les outils nécessaires, les techniciens de l'automobile ne peuvent trouver d'emploi à moins d'avoir leurs propres outils à main.

En 1989, l'Institut a étudié avec le ministère des Finances la question d'une déduction pour les outils à main. La réponse du Ministère, à l'époque, a été qu'une telle déduction n'était pas possible du fait qu'elle serait trop difficile à vérifier et exigerait un travail de surveillance et d'administration coûteux.

L'Institut a en outre indiqué que le coût des outils est un obstacle à l'entrée d'apprentis dans la profession puisqu'ils doivent acheter pour environ 3 000 $ d'outils à main avant de s'inscrire à un cours de technicien de l'automobile. Comme ces coûts sont quelque peu prohibitifs et parce qu'on s'attend à manquer de techniciens dans les années à venir, l'Institut demande qu'on permette aux techniciens de déduire les coûts des outils qu'ils doivent acheter, ce qui pourrait aider à alléger les difficultés et, par là, encourager un plus grand nombre d'apprentis à devenir techniciens.

The CARS Institute's main argument is that the expenses incurred by automotive technicians are, by their very quantum, extraordinary and unique. They claim that expenses of this nature are not incurred by any other trade in Canada. In support of this contention, the CARS Institute quoted from the Report of the Canadian Labour Market and Productivity Centre Task Forces on the Labour Force Development Strategy which recognized the unusual nature of expenses incurred in certain trades and recommended that apprentices and journey-persons be entitled to deduct the cost of tools against earned income under the *Income Tax Act* if the tools are in fact required as a condition of employment.

Le principal argument de l'Institut est que les dépenses encourues par les techniciens de l'automobile sont, par leur volume, extraordinaires et uniques en leur genre. Aucun autre métier au Canada, prétend l'Institut, ne doit en supporter de semblables. À l'appui de cette affirmation, l'Institut a cité le Rapport des groupes de travail du Centre canadien du marché du travail et de la productivité sur la Stratégie de développement de la main-d'oeuvre qui reconnaissait la nature inhabituelle des dépenses qu'exigeaient certains métiers et recommandait que les apprentis et les ouvriers soient, en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, autorisés à déduire le coût des outils du revenu gagné si ces outils sont en fait une condition d'emploi.

DEDUCTIONS FOR EMPLOYED ARTISTS

Both CREA and the CARS Institute cited the case of artists as an example of differential treatment of employees under the *Income Tax Act*.

In effect, a recent amendment to the Act provides for the deduction by an employed artist of actual expenses incurred for the purpose of earning employment income from certain artistic activities. The deduction for qualifying expenses is limited to an amount that is the lesser of $1,000 and 20 percent of the taxpayer's income derived from artistic activity. The maximum amount deductible will be reduced by amounts deductible in respect of motor vehicle and musical instrument costs.

In response to a query as to the rationale for such a measure, officials from the Department of Finance explained that the special treatment granted to artists recognizes the special character of artistic endeavour as often having both employment and business characteristics and is also part of the government's larger program to recognize the important role played by artists in the development of Canadian identity and culture.

DÉDUCTIONS POUR LES ARTISTES EMPLOYÉS

L'Association canadienne de l'immeuble et l'Institut de service et entretien et de réparation automobile au Canada ont tous deux cité le cas d'artistes comme un exemple des différences de traitement des employés dans le cadre de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

En effet, une récente modification à la Loi prévoit la déduction par un artiste employé des dépenses réelles engagées afin d'obtenir un revenu d'emploi à partir de certaines activités artistiques. La déduction pour les dépenses admissibles est limitée à un montant équivalant à 20 p. 100 du revenu du contribuable provenant de l'activité artistique jusqu'à concurrence de 1 000 $. Le maximum du montant déductible sera réduit des montants déductibles associés aux coûts d'utilisation d'un véhicule motorisé et d'instruments de musique.

En réponse à une question quant à la raison d'une telle mesure, les fonctionnaires du ministère des Finances ont expliqué que le traitement spécial accordé aux artistes reconnaît le caractère particulier de l'entreprise artistique qui a souvent les caractéristiques à la fois de l'emploi et du commerce et qui fait aussi partie d'un programme plus vaste du gouvernement visant à reconnaître le rôle important des artistes dans la stimulation de l'identité et de la culture canadiennes.

DEDUCTIONS FOR POWER SAWS

The CARS Institute referred to the practice which has evolved of allowing employees working in the forestry industry to deduct the cost of power saws used in the course of employment. They contended that a power saw has a useful life which approximates that of many tools used by automotive technicians and that the deduction granted with respect to power saws is but another example of discriminatory treatment under the *Income Tax Act*.

In response, officials of the Department of Finance stated that studies conducted by Revenue Canada showed that power saws are totally consumed within the course of one year. Accordingly, the cost of purchasing a power saw is deductible as it qualifies as a supply directly consumed in the performance of an employee's duties.[2]

DÉDUCTIONS POUR LES SCIES MÉCANIQUES

L'Institut de service et entretien et de réparation automobile au Canada s'est référé à la pratique qui consiste à permettre aux employés travaillant dans l'industrie forestière de déduire le coût des scies mécaniques utilisées au cours de l'emploi. Il affirme qu'une scie mécanique a une vie utile voisine de celle de nombreux outils utilisés par des techniciens de l'automobile et que la déduction accordée pour ces scies n'est qu'un autre exemple de traitement discriminatoire institué par la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

En réponse, les fonctionnaires du ministère des Finances ont déclaré que des études menées par Revenu Canada ont montré que les scies mécaniques sont totalement usées en un an. À cause de cela, le coût d'achat de cette scie est déductible car il s'agit d'une fourniture directement et complètement usée au cours du travail d'un employé[2].

ECONOMIC PERFORMANCE AND THE TAX TREATMENT OF CAPITAL GOODS

While the determination of employee compensation can be expressed simply as the interaction between supply and demand in labour markets, many factors affect that supply and demand. The demand for skilled labour exceeds that for unskilled labour because of the former's higher productivity; consequently skilled labour will receive generally higher compensation. Similarly, the demand for labour which is equipped with the tools of the trade should exceed that for labour which is not so equipped and this would likely be reflected in the compensation for labour. The extent to which the labour market compensates for employees' provision of hand tools or other capital goods is not easy to calculate.

To some extent, the grievances of witnesses is with their level of compensation. That issue is not of concern to this Sub-committee; rather, we are interested only with the role that the tax system plays in their complaint. In this regard, we believe there is some merit to their objections as there exists an element of unfairness that should be addressed.

It is a generally accepted tenet of economic policy that capital accumulation is an important prerequisite for productivity enhancement and real income growth. Public policy tries, wherever possible, not to hinder such capital accumulation. The tax treatment of certain employee expenses, however, does just that.

It is useful to remember that all of the expenses cited by the witnesses before the Committee would constitute allowable deductions had other institutional arrangements been in place. If a real estate brokerage firm, or a self-employed broker, purchased computers, facsimile machines, etc. it would be able to deduct annually the appropriate amount of capital cost related to those items. If an automobile dealership or garage were to purchase the hand tools necessary for the use of technicians, appropriate depreciation rates would be established for the purposes of the *Income Tax Act* and such depreciation would be deductible.

Institutional arrangements between employers and "employees" have developed over time because they are the most efficient arrangements for a particular industry or because of legal interpretation. Yet these arrangements have tax consequences which raise the price of capital goods in those sectors, lowering productivity and real income.

With respect to employment expenses borne by employees, the tax system is concerned about the potential that personal consumption might be tax subsidized in some instances. This is one of the driving concerns behind the tax policy related to automobile expenses. As a general rule, with some notable exceptions such as automobiles and airplanes, the response is to allow deductions for supplies required for the performance of duties but not capital goods. In addition,

LE RENDEMENT ÉCONOMIQUE DES IMMOBILISATIONS ET LE TRAITEMENT FISCAL QUI LEUR EST RÉSERVÉ

Il est vrai que l'on peut dire que la rémunération d'un employé est tout simplement le résultat de l'interaction de l'offre et de la demande; toutefois, de nombreux facteurs influent sur l'offre et la demande. La main-d'oeuvre spécialisée fait l'objet d'une demande plus forte que la main-d'oeuvre non spécialisée parce qu'elle est plus productive. C'est pourquoi elle commande généralement de meilleurs salaires. Il en irait de même des travailleurs qui possèdent les outils nécessaires par opposition à ceux qui ne les possèdent pas. Le surplus que le marché du travail accorde aux employés parce qu'ils fournissent les outils et autres biens d'équipement nécessaires n'est pas facile à calculer.

Dans une certaine mesure, les témoins se plaignent du niveau de leur rémunération. Or, ce qui intéresse le Sous-comité, ce n'est pas leur niveau de rémunération, mais l'influence du système fiscal sur leur niveau de rémunération. À cet égard, nous croyons que leurs objections ne sont pas sans fondement puisqu'il existe une certaine injustice qu'il faudrait redresser.

Selon un principe généralement admis en politique économique, l'accumulation de capital est un prérequis important à l'accroissement de la productivité et du revenu réel. Dans la gestion des affaires publiques, l'on s'efforce autant que possible de ne pas faire obstacle à cette accumulation. C'est exactement le reproche que l'on peut adresser au traitement fiscal réservé à certaines dépenses d'employés.

Il convient ici de rappeler que toutes les dépenses évoquées par les personnes qui ont témoigné devant le Comité auraient été déductibles si le statut des établissements concernés avait été différent. Lorsqu'une maison de courtage en biens immobiliers ou un courtier indépendant, par exemple, achète des ordinateurs, des télécopieurs, etc., il lui est possible de déduire annuellement un montant correspondant à l'amortissement de ces articles. De même, lorsqu'un concessionnaire d'automobiles ou un garagiste doit acheter les outils à main dont ses techniciens ont besoin, des taux d'amortissement adéquats sont établis aux fins de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et ces amortissements sont déductibles.

Les ententes qui lient les employeurs à leurs «employés» se sont établies, avec le temps, parce qu'elles étaient les plus efficaces pour les besoins d'une industrie donnée ou pour des raisons d'interprétation juridique. Cependant, ces ententes ont des conséquences fiscales qui augmentent le coût des immobilisations dans ces secteurs, abaissant par le fait même la productivité et le revenu réel.

En ce qui concerne les dépenses relatives à l'emploi générées par les employés, la prudence affichée dans le régime fiscal naît de la possibilité que les dépenses personnelles de consommation bénéficient de subventions fiscales. Cette crainte est l'une des principales préoccupations qui sous-tendent la politique fiscale touchant les frais liés aux automobiles. En règle générale, mises à part quelques exceptions importantes comme les automobiles et les avions,

expenses directly related to the performance of duties are also deductible from income.

le régime fiscal répond à ces préoccupations en admettant les déductions pour les fournitures requises dans le cadre du travail, mais non pour les immobilisations. De plus, les dépenses directement liées à l'exécution de fonctions sont déductibles du revenu.

The distinction between the two is really artificial. For business income, the use of depreciation rules puts capital goods and current expenditures on an equal footing. In both cases the allowable tax deduction is limited to the annual use or consumption of these items. In the case of a current expenditure, all is consumed within a year whereas only part of a capital good is consumed within the year. It is this characteristic of short lifespan which has caused power saws used in the logging industry to be treated as supplies rather than capital goods, even though one might normally view such saws as capital goods. This then leads to the obvious question: if someone were to invent a more durable chain saw, would it lose the current favourable tax treatment, and should it lose such treatment?

La distinction établie entre ces deux types de dépenses est vraiment artificielle. Pour les revenus d'entreprise, les règles concernant l'amortissement mettent les biens en immobilisation sur un pied d'égalité avec les fournitures matérielles. Dans les deux cas, la déduction fiscale admise est limitée à l'utilisation ou à la consommation annuelle de ces biens. Dans le cas d'une fourniture, le bien est consommé en totalité en l'espace d'une année, alors qu'une partie seulement d'un bien en immobilisation est «consommée» pendant la même période. C'est à cause de cette caractéristique de brièveté de la vie utile que les scies mécaniques utilisées dans l'industrie forestière ont été traitées comme des fournitures, plutôt que comme des biens en immobilisation, même s'il est tout à fait normal de considérer de telles scies comme des biens d'équipement. Cela nous amène naturellement à poser la question suivante : Si quelqu'un inventait une scie à chaîne plus durable, ce bien perdrait-il le traitement fiscal privilégié dont il bénéficie actuellement, et pareil changement de statut serait-il souhaitable?

The differential tax treatment of supplies and capital goods also leads to an artificial distinction between leased goods and self-owned goods. The services rendered to a real estate agent by a computer do not differ according to whether it is purchased or leased. It is a capital good providing a stream of services over time. Yet a leased computer is treated by the tax system as having provided a deductible expense whereas a computer, purchased by an employee-status real estate agent, and whose consumed services are approximated by its depreciation, is not deductible.

La différence entre le traitement fiscal accordé aux fournitures et celui qui est réservé aux immobilisations engendre aussi une autre distinction artificielle entre les biens loués et les biens achetés. Les services rendus à un agent d'immeubles par un ordinateur sont les mêmes que l'intéressé ait acheté l'appareil ou qu'il l'ait loué. Il s'agit d'un bien d'équipement qui procure à l'utilisateur une certaine somme de services dans une période donnée. Pourtant, un ordinateur loué sera considéré, dans le cadre du régime fiscal actuel, comme une fourniture déductible, alors qu'un ordinateur acheté, dont les services consommés sont évalués en fonction de son amortissement, n'aura pas droit au même traitement.

Should the tax system be the driving force in determining how goods and services are produced? The 1987 White Paper on Tax Reform argued that the tax system should be neutral in this regard. But there are compliance and administrative costs associated with any change meant to resolve these concerns, some of which were raised by Departmental officials when appearing before this Committee. The matters raised by the CARS Institute and CREA are not unique to those sectors, but they are probably more significant for these two industries than for others. If a general solution is not suitable, a specific one might be. Unique solutions to specific problems have been applied in other instances and might be appropriate in this instance. Nevertheless, it is clearly preferable to find a solution which could apply to all workers who may find themselves in similar circumstances.

Est-il souhaitable que le régime fiscal détermine la façon dont les biens et les services sont produits? Selon le Livre blanc de 1987 sur la réforme fiscale, le régime fiscal devrait rester neutre à cet égard. Toutefois, des coûts d'observation et des frais administratifs sont associés à tout changement visant à résoudre de tels problèmes, dont certains ont été mis en évidence par les représentants du Ministère qui ont témoigné devant le Comité. Les questions soulevées par les représentants de l'Institut de service et entretien et de réparation automobile au Canada et de l'ACI ne sont pas exclusifs à ces secteurs, bien qu'elles soient probablement davantage cruciales pour ces deux industries que pour les autres. Si une solution globale s'avère impossible, il conviendrait d'envisager un règlement particulier. Des solutions spécifiques à des problèmes bien précis ont été appliquées à d'autres occasions et une telle mesure pourrait être appropriée au cas qui nous occupe.

THE COMMITTEE'S VIEW

It is the opinion of the Committee that the positions of the witnesses are not without merit. There do exist certain inequities in the current income tax provisions which make the system unfair and which could result in undesirable consequences. Unfortunately, it is much more difficult to rectify the situation than it is to point out some of its shortcomings.

Any student of the Canadian income tax system is aware of its complexity. The Committee is reluctant to add further to it. And in attempting to redress one inequity, we are hesitant to create new inequities elsewhere. In searching for possible solutions to the problems outlined in this report, we have been aware of these two self-imposed constraints.

This Committee has not been able to devise a model which could meet all of these constraints. If measures designed to help employees with relatively high levels of employment expenses were to exist side-by-side with the existing provisions of the Act, complexity would be added. Moreover, it might be undesirable to give taxpayers the ability to pick and choose from a variety of tax provisions so as to maximize their benefits. If a new system is to replace the existing tax provisions, a wide range of taxpayers who previously enjoyed tax relief could find themselves without such benefit and therefore feel aggrieved.

If the provision for tax relief with respect to employee's expenses is extended, the question arises as to how the fiscal consequences might be controlled. Listing allowable types of spending would be administratively complex. Should such spending not be listed explicitly, but rather made subject certain rules, it is possible that much litigation could result. Imposing no restrictions on allowable types of spending could result in a situation in which the tax system subsidizes some consumption activity and could make it very difficult to control the impact on the treasury.

It is for these reasons that the Committee has not been able to recommend a particular form of action on the part of the federal government. Nevertheless, the tax circumstances under which some employees find themselves do warrant a further examination by the Department of Finance.

This Sub-committee recommends that the Department of Finance re-examine the matter of employment expenses, and find a solution for workers incurring exceptional expenses in the course of their employment. We further recommend that the department report back to this Committee with its proposals by December 15, 1992.

(1) In *Neville v. M.N.R.* [1988] 2 C.T.C. 2201, the Tax Court of Canada determined that fees paid for a course to upgrade the skills of a real estate salesperson who was remunerated on a commission basis were deductible under paragraph 8(1)*(f)* of the *Income Tax Act*. In coming to this conclusion, the Court considered that the expense would have been deductible if it had been incurred for the purpose of

L'OPINION DU COMITÉ

Selon le Comité, les positions des témoins ne sont pas sans valeur. Il y a bel et bien, dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, des dispositions qui rendent le système injuste et qui peuvent avoir des conséquences indésirables. Malheureusement, il est beaucoup plus difficile de rectifier la situation que d'en signaler les lacunes.

Tous ceux qui étudient le régime canadien de l'impôt sur le revenu sont conscients de sa complexité. Le Comité n'est pas disposé à le rendre encore plus complexe. Et, en essayant de redresser une injustice, nous craignons d'en créer d'autres. Dans notre quête de solutions aux problèmes indiqués dans le présent rapport, nous n'avons jamais perdu de vue ces deux contraintes.

Le Comité n'est pas parvenu à mettre au point un modèle qui tienne compte de toutes ces contraintes. Si on ajoutait aux dispositions actuelles de la Loi des mesures conçues pour aider les employés dont les frais professionnels sont relativement élevés, on ajouterait à la complexité. En outre, il serait peut-être malavisé de permettre aux contribuables de choisir parmi diverses dispositions fiscales celles qui maximisent leur avantage. Si on remplaçait les dispositions actuelles par un nouveau système, divers types de contribuables bénéficiant actuellement d'un allégement fiscal se trouveraient privés de cet avantage et s'en estimeraient donc lésés.

Si on étendait l'allégement fiscal aux frais professionnels des employés, la question se poserait de savoir comment contrôler les conséquences fiscales d'une telle mesure. L'énumération des sortes de dépenses permises compliquerait les choses du point de vue administratif. Si, au lieu d'énumérer ces dépenses, on les assujettissait à certaines règles, les contestations judiciaires pourraient se multiplier. Si on ne restreignait pas les sortes de dépenses permises, le régime fiscal se trouverait à subventionner certaines activités de consommation. En outre, il pourrait être très difficile de contrôler l'impact d'une telle mesure sur le trésor.

C'est pour ces raisons que le Comité n'est pas en mesure de recommander des mesures concrètes au gouvernement fédéral. Néanmoins, la situation fiscale de ces employés mérite un examen plus approfondi de la part du ministère des Finances.

Le Sous-comité recommande que le ministère des Finances réexamine la question des dépenses liées à l'emploi en vue de trouver une solution pour les travailleurs qui engagent des dépenses exceptionnelles dans le cadre de leur emploi. Nous recommandons en outre que le ministère informe le Sous-comité, au plus tard le 15 décembre 1992, du suivi donné à nos propositions.

(1) Dans *Neville c.M.N.R.* [1988] 2 C.T.C. 2201, la Cour canadienne de l'impôt a jugé que les sommes versées pour un cours de perfectionnement d'un agent immobilier payé par commission étaient déductibles en vertu de l'alinéa 8(1)*f*) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Pour en arriver à cette conclusion, la Cour a jugé que la dépense aurait été déductible si elle avait servi à assurer des revenus d'entreprise et a donc

earning business income and therefore held that it should be equally deductible by this special kind of employee under paragraph 8(1)*(f)*.

(2) In *McLeavy v. M.N.R.*, 54 D.T.C. 136, an aircraft engineer employed by an airline attempted to deduct the cost of some small tools that his contract of employment obliged him to provide. He argued that the provision regarding the "cost of supplies consumed in the performance of the duties of his employment" allowed the deduction. The Tax Appeal Board found that for any tools to fall within the term "supplies", the tools would have to be ones that, once used, were unfit for further use. Since the tools were not of that kind, no deduction was allowed.

A copy of the Minutes of Proceedings and Evidence relating to this Bill (*Issue No. 51 which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

estimé qu'il fallait la considérer également déductible pour ce genre d'employé particulier en vertu de l'alinéa 8(1)*f*).

(2) Dans la cause *McLeavyc.M.N.R.*, 54 D.T.C. 136, un ingénieur en aéronautique employé par une compagnie aérienne avait tenté de déduire le coût de certains petits outils que son contrat de travail l'obligeait à fournir. Il faisait valoir que la disposition concernant le «coût des fournitures consommées dans l'exercice des fonctions liées à son emploi» lui permettait cette déduction. La Cour canadienne de l'impôt a statué que pour qu'un outil quelconque appartienne à la catégorie des «fournitures», cet outil devait être inutilisable après avoir servi au travail pour lequel il avait été acquis. Les outils visés n'étant pas de ce type, aucune déduction n'a été admise.

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages relatifs à ce projet de loi (*fascicule nº 51 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

MURRAY DORIN,
Chairman.

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JUNE 10, 1992
(65)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance met *in camera* at 3:44 o'clock p.m. this day, in Room 701, La Promenade, the Chairman, Murray Dorin, presiding.

Members of the Committee present: Murray Dorin, Diane Marleau, René Soetens and Greg Thompson.

Acting Member present: Harry Chadwick for Brian White.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Marion Wrobel, Senior Analyst.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee proceeded to the consideration of a draft report entitled: "Deductions in Respect of Employees' Expenses".

After debate, it was agreed,—That the Committee adopt the First Report of the Sub-committee on Tax Matters concerning deductions in respect of employees' expenses as the Fifteenth Report of the Standing Committee on Finance and that the Chairman present the report to the House.

At 3:47 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 10 JUIN 1992
(65)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances se réunit à huis clos à 15 h 44 dans la salle 701 de l'immeuble La Promenade, sous la présidence de Murray Dorin (*président*).

Membres du Comité présents: Murray Dorin, Diane Marleau, René Soetens, Greg Thompson.

Membre suppléant présent: Harry Chadwick remplace Brian White.

Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Marion Wrobel, analyste principal.

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité examine un projet de rapport intitulé: «Déductions pour les frais des employés».

Après débat, il est convenu,—Que le Comité adopte le premier rapport du Sous-comité des questions fiscales portant sur la déduction des frais des employés, et que le président le présente à la Chambre (quinzième rapport du Comité permanent).

À 15 h 47, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité

Susan Baldwin

MAIL POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid | Port payé

Lettermail | Poste-lettre

K1A 0S9
Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

XC26
-F47

Publications

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 52

Tuesday, November 24, 1992
Wednesday, December 9, 1992

Chairman: Murray Dorin

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 52

Le mardi 24 novembre 1992
Le mercredi 9 décembre 1992

Président: Murray Dorin

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances

RESPECTING:

Future business

Pursuant to Standing Order 108(2), an inquiry into the state of the Canadian Economy

INCLUDING:

The Sixteenth Report to the House

CONCERNANT:

Travaux futurs

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, une enquête sur l'état de l'économie canadienne

Y COMPRIS:

Le seizième rapport à la Chambre

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

[illegible]

Third Session of the Thirty-fourth Parliament,
1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature,
1991-1992

25268—1

STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairman: Murray Dorin

Vice–Chairmen: Clément Couture
Diane Marleau

Members

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White—(8)

(Quorum 5)

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: Murray Dorin

Vice–présidents: Clément Couture
Diane Marleau

Membres

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White—(8)

(Quorum 5)

La greffière du Comité

Susan Baldwin

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Votes and Proceedings of the House of Commons of Friday, November 27, 1992

Mr. Edwards, from the Standing Committee on House Management, presented the Fifty-fifth Report of the Committee, which is as follows:

Your Committee recommends that the Standing Committees of this House be composed of the Members listed below:

ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux de la Chambre des communes du vendredi 27 novembre 1992

M. Edwards, du Comité permanent de la gestion de la Chambre présente le cinquante-cinquième rapport de ce Comité dont voici le texte:

Votre Comité recommande que les comités permanents de la Chambre soient composés des députés dont les noms suivent:

ECONOMICS/ÉCONOMIE

Finance/Finances

Couture	Gray (Windsor West)
Dorin	Langdon (Essex—Windsor)
Marleau	Thompson
Soetens	White—(8)

By unanimous consent, it was ordered,—That the Fifty-fifth Report of the Standing Committee on House Management, presented to the House earlier this day, be concurred in.

By unanimous consent, it was ordered,—That, in relation to the Fifty-fifth and Fifty-sixth Reports of the Standing Committee on House Management, presented to the House and concurred in earlier this day, and notwithstanding any special or Standing Order or the practice of the House or its Standing or Standing Joint Committees, the incumbent chairmen and vice-chairmen of the Standing and Standing Joint Committees, except for the Standing Committee on Transport, shall continue in office until the committee concerned shall otherwise order; and

That, provided that those Standing or Standing Joint Committees whose chairmen and vice-chairmen cease to be members of the committee as a result of the concurrence in the said report, shall proceed to the election of a new chairman as their first order of business and such vice-chairmen as the committee deems necessary.

ATTEST

Du consentement unanime, il est ordonné,—Que le cinquante-cinquième rapport du Comité permanent de la gestion de la Chambre présenté à la Chambre plutôt aujourd'hui, soit agréé.

Du consentement unanime, il est ordonné,—Que, en ce qui concerne les 55e et 56e rapports du Comité permanent de la gestion de la Chambre, présentés à la Chambre et adoptés plus tôt aujourd'hui, et nonobstant tout ordre spécial, article du Règlement, les usages de la Chambre ou de ses comités permanents ou mixtes permanents, les présidents et vice-présidents des Comités permanents et mixtes permanents, à l'exception du Comité permanent des transports, continuent à remplir leurs fonctions jusqu'à ce que le Comité visé en décide autrement; et

Que, dans ces conditions, les comités permanents ou mixtes permanents, dont les présidents et vice-présidents cessent d'être membres du comité par suite de l'adoption dudit rapport, devront procéder à l'élection d'un nouveau président, comme étant le premier point inscrit à l'ordre de leurs travaux, ainsi que des vice-présidents que le comité juge nécessaire.

ATTESTÉ

Le Greffier de la Chambre des communes

ROBERT MARLEAU

Clerk of the House of Commons

REPORT TO THE HOUSE

Thursday, December 10, 1992

The Standing Committee on Finance has the honour to present its

SIXTEENTH REPORT

In accordance with its mandate under Standing Order 108(2), your Committee has examined the question of the Canada Deposit Insurance Corporation and deposit insurance, and agreed to report the following:

It was announced earlier this year that the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC) facilitated an agreement between the Toronto-Dominion (T-D Bank) and Central Guaranty Trustco Limited (CGT). The agreement was for the transfer of assets and liabilities from CGT-associated, troubled trust and mortgage companies to the T-D Bank. There were published reports that this event would subject CDIC to an exposure-to-loss as high as $4.4 billion. The above circumstances prompted the House of Commons Sub-Committee on Financial Institutions to study both the events leading to the T-D Bank/CGT agreement and the policies and administrative practices supporting the agreement. This is the report of our findings, conclusions and recommendations.

The Committee has done this type of investigation several times. Those studies have taught us that business failure is an integral part of the workings of an economy, especially during a period of economic recession, and it is impossible and undesirable to ensure that no financial institutions will ever fail. Nevertheless, we find it difficult to look at the record during the past dozen years and find the regulatory system blameless. It is at fault because it inherently creates instability: deposit insurance creates moral hazard and promotes excessive risk taking. Moreover, too much is expected of the system of regulation, with savers being perhaps prompted to have too much confidence in the financial system. It is at fault also because the authorities have proven to be very reluctant to take action when needed, at a time when it would be the most useful.

We therefore see much of what has taken place as regulatory failure of one sort or another. While this particular study has not been nearly extensive enough to make sweeping recommendations as to the regulatory/insurance system, the evidence is sufficiently clear to make the following recommendations.

RECOMMENDATION 1

The Department of Finance Advisory Committee on Deposit Insurance should conduct and complete its investigation in an expeditious manner.

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le jeudi 10 décembre 1992

Le Comité permanent des finances a l'honneur de présenter son

SEIZIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité a étudié la Société d'assurance-dépôts du Canada et la question de l'assurance-dépôts, et il a convenu de faire rapport comme suit :

Il a été annoncé, plus tôt cette année, que la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) avait facilité la conclusion d'une entente entre la Banque Toronto-Dominion (Banque T-D) et Central Guaranty Trustco (CGT) en vue du transfert à la banque de l'actif et du passif des sociétés de fiducie et d'hypothèques associées à CGT qui éprouvaient des difficultés. Comme, selon divers articles de journaux, l'opération risquait de faire perdre à la SADC jusqu'à 4,4 milliards de dollars, le Sous-comité de la législation sur les institutions financières de la Chambre des communes a décidé d'entreprendre une étude sur les circonstances à l'origine de cette entreprise hasardeuse ainsi que sur la politique et les pratiques administratives sur lesquelles l'entente reposait. Le présent document constitue le rapport de ses constatations, conclusions et recommandations.

Le Comité a maintes fois entrepris ce genre d'études. Elles lui ont enseigné que les échecs financiers font partie intégrante du fonctionnement d'une économie, spécialement en période de récession économique, et qu'il est illusoire et non souhaitable d'espérer faire en sorte qu'aucune institution financière ne fasse jamais faillite. Il serait néanmoins difficile de conclure que le mécanisme de réglementation a été sans faille, à voir la manière dont la situation a évolué au cours de la dernière décennie. Il est boiteux parce qu'intrinsèquement, il est moteur d'instabilité. L'assurance-dépôts incite les institutions à prendre des risques trop lourds, risques fondés sur des éléments de subjectivité trop tributaires du système de réglementation. Les épargnants sont peut-être portés à trop faire confiance au système financier. Le mécanisme est également boiteux parce que les autorités hésitent beaucoup trop à intervenir au besoin et au moment où il serait le plus utile de le faire.

Nous estimons donc que, dans une large mesure, les événements qui sont survenus illustrent que le système de réglementation présente des lacunes à certains points de vue. Bien que cette étude n'ait pas été assez exhaustive pour nous amener à recommander des changements profonds au mécanisme de réglementation et d'assurance, nos constatations sont suffisamment probantes pour nous permettre de faire les recommandations suivantes.

RECOMMANDATION 1

Le comité consultatif du ministère des Finances chargé d'étudier l'assurance-dépôts devrait s'empresser de terminer son enquête.

Discussion:

When officials of the Department of Finance appeared before this Committee, they stated that the study of deposit insurance was being undertaken as part of a regular review of issues surrounding financial reform. The sector's regulatory regime has been significantly altered in recent years. American authorities are undertaking the study and reform of deposit insurance under the authority of the *Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act (FDICIA).*

It seemed to be appropriate for the Department of Finance to look at the matter in Canada. There was, however, no real sense of urgency and no obvious need for major policy reform, according to those officials.

We disagree. As stated above, we do not view the record of the 1980s and early 1990s as one of total success. The world was changing, and in response, we changed our regulatory system. While we do not suggest that those reforms were misguided, it is equally incorrect to suggest that all our current problems arose under an old system and that we should let the current one run its course before attempting further reforms.

It is our interpretation of the evidence that we are suffering from regulatory failure; that is, the weakness of the industry stems not just from the market, but from the system the government has put in place to regulate the industry and to protect savers.

Moreover, we do see some urgency to the problem. Other financial institutions are facing difficulties, and we know from previous economic cycles that the impact on the financial sector could still be quite dramatic long after other indicators signal an end to the recession. Thus, we see some need for quick action on the part of the Department of Finance's advisory committee to examine where problems might arise and how they can be resolved.

RECOMMENDATION 2

The CDIC should present to the Federal Government a recapitalization plan for the CDIC Insurance Fund which sets out a target fund size, timetable and projected premium levels. At the same time, CDIC should be given authorization to raise premiums as high as one-third of one per cent of insured deposits.

Discussion:

In the fiscal year 1991, CDIC's deposit insurance fund was in deficit in the amount of $590 million, down from $1,108 million in 1987. The CDIC five-year plan forecast a further decline to $397 million in 1992.

Deposit insurance in Canada is financed by levying premiums upon the insured deposits of deposit-taking institutions. These premiums accumulate in a fund under the direction of CDIC and support the payout of claims. If the

Commentaire :

Quand les hauts fonctionnaires du ministère des Finances ont comparu devant le Comité, ils ont signalé que leur enquête sur l'assurance-dépôts faisait partie de l'examen courant des questions relatives à la réforme des institutions financières. Le mécanisme de réglementation du secteur financier a été considérablement modifié ces dernières années. Les autorités américaines mènent actuellement une étude en vue de réformer le régime de l'assurance-dépôts, qui est régi par la *Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act (FDICIA).*

Selon le Comité, il y aurait peut-être lieu que le ministère des Finances fasse de même au Canada. Les hauts fonctionnaires estiment toutefois qu'une réforme en profondeur de la politique sur les institutions financières n'est ni urgente ni absolument nécessaire.

Nous ne sommes pas d'accord avec cette interprétation. Comme nous l'avons déjà signalé, nous ne croyons pas que l'expérience des années 80 et du début des années 90 soit le reflet d'une réussite totale. Devant un monde en mutation, nous avons changé notre système de réglementation. Bien que nous ne soyons pas prêts à dire que les réformes étaient mal inspirées, il serait faux de soutenir que tous nos problèmes actuels découlent des failles de l'ancien système et que nous devrions attendre que le nouveau fasse ses preuves avant de tenter d'apporter d'autres réformes.

Notre interprétation des faits nous amène à conclure qu'il y a des failles en ce qui touche la réglementation, autrement dit, que la faiblesse du secteur n'est pas attribuable uniquement aux conditions du marché, mais également au mécanisme que le gouvernement a mis en place pour le réglementer et pour protéger les épargnants.

Qui plus est, nous sommes convaincus qu'il est urgent de régler le problème. D'autres institutions financières sont en difficulté, et l'observation des cycles économiques précédents nous enseigne que leurs effets sur le secteur financier risquent de se faire durement sentir longtemps après que les autres indicateurs auront montré que la récession tire à sa fin. Nous estimons donc que le comité consultatif du ministère des Finances doit s'empresser de s'interroger sur les sources éventuelles de problèmes et sur la manière de les résoudre.

RECOMMANDATION 2

La SADC devrait présenter au gouvernement fédéral un plan de restructuration du capital de sa caisse d'assurance, dans lequel elle définirait l'ampleur du fonds requis, un calendrier de travail et les niveaux de prime projetés. La SADC devrait en outre obtenir l'autorisation de hausser ses primes jusqu'à concurrence du tiers de un pour cent des dépôts assurés.

Commentaire :

Au cours de l'exercice 1991, la caisse d'assurance-dépôts de la SADC a enregistré un déficit de 590 millions de dollars, soit une diminution par rapport à 1987 où le déficit avait été de 1 108 millions. Dans son plan directeur quinquennal, la SADC prévoit réduire ce déficit à 397 millions en 1992.

Au Canada, l'assurance-dépôts est financée au moyen de primes prélevées sur les dépôts assurés détenus par les institutions de dépôt. Ces primes sont versées dans un fonds administré par la SADC, qui sert au règlement des

fund is inadequate to meet such claims, the CDIC can draw upon a line of credit with the federal government which is now set at $6 billion. It has been the use of this line of credit which has resulted in the CDIC accumulating its current deficit.

Premiums are currently set at one-tenth of one per cent. This is three times the amount originally levied upon financial institutions. The CDIC now has the authority to raise premiums to one-sixth of one per cent subject to Governor in Council approval, but so far it has chosen not to do so.

Member institutions of the U.S. Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) pay premiums of 0.23% of all deposits, not just insured deposits. The Administration proposed this year that the rate be increased to 0.3% of deposits, but that provision did not pass.

The policy protection plan for the life and health insurance market is financed via an "after-the-fact" levy on member institutions; there is no fund based on an actuarial assessment of expected losses. This is seen as a major flaw in the scheme. Levies are backward-looking rather than forward-looking; they impose costs on surviving institutions, not those that caused the claims to be made. This limits the amount of protection that can be offered. This creates uncertainty, delays etc. But this is also true of the CDIC. Now that the fund is in a deficit position, it is also an after-the-fact insurer, albeit one with access to the federal treasury.

The American *Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act* (FDICIA), has established a recapitalization schedule for the FDIC. Within 15 years of enactment of the FDICIA, the fund's reserves are to reach an amount equal to 1.25% of insured deposits.

It is the intent of this recommendation to re-establish a positive position for the CDIC fund. While it is not clear what CDIC's final cost will be with respect to the CGT resolution—officials were reluctant to state with any precision what they believed the impact to be—we do know that the insurer's exposure and probable cost is likely to be the largest in its 25-year history. Current premium levels, and even an increase to the authorized maximum of one-sixth of one per cent, will result in a serious set-back of the CDIC's financial plans. Any additional failures could be devastating to those plans.

To cover these potential future losses and create a surplus in the fund a substantial increase in premiums will be required, even with a recapitalization scheduled over one and one-half to two decades. (Recall that in the 1990s so far, interest cost is consuming about one-half of premium income). And to put this in context, a fund equal to 1.25% of insured deposits in 1991 would have amounted to $3.6 billion, in contrast to the actual deficit of $590 million.

réclamations. Si le fonds ne suffit pas, la SADC peut puiser à même une ligne de crédit, que le gouvernement fédéral a fixé à 6 milliards de dollars. C'est en utilisant cette ligne de crédit que la SADC a accumulé son déficit actuel.

Les primes sont actuellement fixées à un dixième de un pour cent. C'est trois fois le montant initialement prélevé des institutions financières. La SADC est autorisée à hausser ses primes jusqu'à concurrence de un sixième de un pour cent, sous réserve de l'approbation du gouverneur en Conseil, mais elle n'a pas jugé bon de se prévaloir de ce privilège jusqu'à maintenant.

Aux États-Unis, les institutions membres de la *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC) paient une prime de 0,23 p. 100 de tous les dépôts, assurés ou non. L'Administration américaine a proposé cette année de hausser cette prime à 0,3 p. 100 de l'ensemble des dépôts, mais la mesure n'a pas été adoptée.

Le régime de protection offert par l'industrie de l'assurance-vie et de l'assurance-maladie est financé au moyen de prélèvements perçus chez les institutions membres et fondés sur des données rétrospectives; l'ampleur du fonds n'est dicté par aucune évaluation actuarielle des pertes anticipées. On estime que c'est là une des principales lacunes du régime. Les prélèvements sont réactionnels plutôt que prévisionnels; ils imposent des coûts aux institutions survivantes mais non à celles qui sont à la source des réclamations. Cela limite l'étendue de protection qui peut être offerte, sans compter l'incertitude et les délais. Les mêmes considérations s'appliquent cependant à la SADC. Depuis que sa caisse est déficitaire, la SADC est elle aussi un assureur qui doit se contenter de réagir aux événements, quoiqu'elle ait accès au Trésor fédéral.

Aux termes de la *Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act* américaine, un plan de restructuration du capital a été élaboré pour la FDIC. Dans les 15 ans suivant l'entrée en vigueur de cette loi, les réserves de la caisse doivent atteindre l'équivalent de 1,25 p. 100 des dépôts assurés.

En ce qui a trait au Canada, cette recommandation a pour but de remettre la caisse de la SADC dans une position excédentaire. Bien qu'on ne sache pas exactement ce que coûtera finalement le règlement de l'affaire de CGT—les hauts fonctionnaires étaient réticents à se prononcer sur l'ampleur des conséquences de la faillite,—nous savons très bien que la perte que l'assureur risque d'assumer et qu'il assumera probablement sera la plus considérable que la SADC ait connue en 25 ans d'histoire. Les niveaux de prime actuels, voire une augmentation de celles-ci jusqu'à concurrence du maximum autorisé de un sixième de un pour cent, déjoueront sérieusement les plans financiers de la SADC. Toute faillite supplémentaire pourrait anéantir ces plans.

Pour couvrir ces pertes éventuelles et créer un excédent dans la caisse, il faudra augmenter considérablement les primes, même avec un plan de restructuration du capital échelonné sur quinze à vingt ans. (Il faut se souvenir que, depuis le début des années 90, les charges d'intérêts accaparent près de la moitié des revenus tirés des primes.) Incidemment, si la caisse avait été constituée au moyen d'un prélèvement de 1,25 p. 100 des dépôts assurés en 1991, la SADC aurait 3,6 milliards de dollars dans ses coffres au lieu de son déficit actuel de 590 millions.

The Committee's wish to see a properly financed insurance fund as soon as possible is tempered by our desire not to harm the competitiveness of the Canadian financial sector. Thus, we would expect CDIC to propose a long-term plan to establish what it sees as an appropriately-sized insurance fund and to set premium rates accordingly. We believe, however, that this will result in premiums of at least one-fifth of one per cent, twice the current rate, and possibly as high as one-third of one per cent.

RECOMMENDATION 3

The Federal Government should integrate the responsibilities for supervising and insuring deposit-taking institutions into one organization. This agency is to be assisted by an advisory board consisting of retired and non-active individuals with experience in the banking and trust sectors. It would advise on matters such as the quality of supervision, the winding-up of failed corporations, etc. It would be the primary regulator for all insured deposit-taking institutions and one of its explicit objectives would be the minimization of costs to the insurance fund.

Discussion:

In 1986, Judge Willard Estey reported on his examination of the circumstances surrounding the failures of the Northland Bank and the Canadian Commercial Bank (CCB). That report also discussed the regulatory structure for deposit-taking institutions. While the report presented several options for reform, no particular model seemed to have the widespread support of those polled.

The report argued that the essential problem appeared to be the unwillingness of the regulator to act upon available information; the lack of information or its timeliness was not the apparent problem. Thus, Judge Estey concluded, the essential flaw was one of incentives, specifically the incentive to have the regulator act in such a way as to protect the position of the deposit insurance fund.

Judge Estey re-iterated these points when he appeared before this Committee on 1 December 1992. He stressed that in the final analysis the institution which pays should have some mechanism at its disposal to reduce the risks it faces. The House of Commons Finance Committee also took this position in the past.

Our assessment of the events leading to the CDIC's exposure to CGT bears out the comments of Judge Estey. Our assessment reveals that two important federal organizations responsible for the health of the financial system, and the safety of depositors' assets, failed to act in a timely fashion even though in large part the tools were there to act. We believe that action took place too late because CDIC and the Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI) each had separate roles to play, and the lead regulator, OSFI, was not the one bearing the cost of mistakes.

L'espoir du Comité de voir la caisse d'assurance-dépôts financée convenablement le plus tôt possible est tempéré par sa volonté de ne pas nuire à la compétitivité du secteur financier canadien. Nous espérons donc que la SADC proposera un plan à long terme dans lequel elle déterminerait l'ampleur que devrait idéalement avoir le fonds et fixerait les primes en conséquence. À notre avis, celles-ci devront au moins être fixées à un cinquième de un pour cent, soit deux fois le taux actuel, et, peut-être même, à un tiers de un pour cent.

RECOMMANDATION 3

Le gouvernement fédéral devrait regrouper au sein d'un seul organisme les responsabilités de surveiller et d'assurer les institutions de dépôt. Cet organisme serait secondé par un comité consultatif composé de retraités non actifs qui connaissent bien le secteur des banques et des sociétés de fiducie. Il serait chargé de fournir des conseils sur divers sujets, dont la qualité de la surveillance et la liquidation des sociétés en faillite. Il serait le principal responsable de la réglementation de toutes les institutions de dépôt assurées et l'un de ses objectifs explicites serait de minimiser les coûts de la caisse d'assurance.

Commentaire :

En 1986, le juge Willard Estey a fait rapport de son examen des circonstances ayant entouré les faillites de la Northland Bank et de la Canadian Commercial Bank (CCB). Dans ce rapport, il était également question de la structure réglementaire des institutions de dépôt. On y présentait plusieurs options de réformes, dont aucune n'a semblé rallier l'appui d'un grand nombre des personnes consultées.

Selon le rapport, le problème de base semblait découler du fait que l'organisme de réglementation ne soit pas disposé à réagir à la lumière des données disponbiles; le manque d'information ou le fait que les données ne soient pas connues à temps ne semblaient pas être en cause. Le juge Estey en a donc conclu que ce qui manquait essentiellement, c'étaient des mesures incitatives, spécialement pour obliger l'organisme de réglementation à intervenir afin de protéger l'intégrité de la caisse d'assurance-dépôts.

Le juge Estey a réitéré ces points lorsqu'il a comparu devant le Comité, le 1er décembre 1992. Il a insisté sur le fait que, en dernier ressort, l'institution qui paie devrait disposer d'un mécanisme pour atténuer les risques auxquels elle est exposée. Le Comité permanent des finances de la Chambre des communes a déjà adopté une telle position par le passé.

Notre évaluation des événements qui ont exposé la SADC aux risques qu'elle doit assumer dans l'affaire de CGT confirment les propos du juge Estey. Elle révèle en effet que deux importants organismes fédéraux, pourtant responsables de la santé du système financier et de la sécurité des biens des déposants, ne sont pas intervenus à temps, même s'ils disposaient dans une large mesure des mécanismes voulus pour agir. Nous croyons que les mesures ont été prises trop tard, parce que la SADC et le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) avaient chacun des rôles distincts et que le principal organisme de réglementation, le BSIF, n'était pas celui qui assumait les conséquences financières des erreurs.

CDIC, on the other hand, does bear at least the initial cost of financial failures. However, it too could sit back and state simply that OSFI was the regulator and that CDIC met its obligations by asking OSFI to prepare a report on the state of the Central Capital empire.

In late 1990, CDIC asked OSFI to prepare a report on the Central Capital empire, including the institutions which were members of CDIC. This was in response to CDIC concerns resulting from information about the Central Capital conglomerate. In January 1991, OSFI reported that CDIC was under no immediate threat in its role of insurer. According to Mr. Michael Mackenzie, Superintendent of Financial Institutions, the OSFI report had already for the most part been prepared when CDIC requested it. A follow up in the summer still indicated that CGT would be earning a $40 million profit for the year and that non-performing loans were no more than 3% of assets, not an unmanageable amount.

Starting in the summer and through the fall OSFI was aware of attempts to sell the institution. Into 1992, OSFI was still saying to CDIC that it need not worry about a financial involvement. In late January 1992, OSFI was reporting that the $40 million profit would in fact be a $215 million loss, but it was still maintaining that CGT was a viable institution, even without a sale. In March it was reported that the loss would exceed $400 million and the company would have a capital shortfall of as much as $190 million. In April, OSFI was reporting even further deterioration and at this point CDIC decided to get actively involved.

When OSFI officials were asked for an assessment of the reasons why Central Guaranty Trust found itself in financial difficulties, a number of obvious causes were cited, starting with a sharp downturn in the commercial real estate market in Ontario. Also mentioned was the fact that overhead costs at the trust were especially high, largely as a result of merging five trust companies subsidiaries into the parent, each of which had its own accounting system.

This latter explanation is particularly ironic as the amalgamation of these companies into one, which at one point made Central Guaranty Trust the third largest trust company in Canada, was approved and watched over by the very organizations who now cite this as one cause of failure. Such rapid growth by acquisition often causes organizational problems and this should have been foreseen at the time. (At the very least, the differences in accounting systems should have been identified as a source of problems.) The regulator and the insurer both had the opportunity and the tools to control this growth, using among other things the power to reduce leverage ratios or even withhold insurance. None of this happened. In fact the CDIC facilitated the sale of a troubled company, Financial Trust, into the Central Guaranty fold, even with its organizational problems.

Il reste que c'est la SADC qui assume le coût initial des faillites. Elle pourrait toutefois elle aussi se replier et dire que le BSIF était après tout l'organisme de réglementation et qu'elle a fait son devoir en demandant à celui-ci de lui faire rapport de la situation financière de l'empire Central Capital.

À la fin de 1990, elle a demandé au BSIF de lui faire rapport sur la situation financière de l'empire Central Capital, y compris les d'institutions membres de la SADC, parce qu'à la lumière de renseignements reçus, la SADC éprouvait certaines craintes à propos du conglomérat Central Capital. En janvier 1991, le BSIF l'informait que la situation financière de ces institutions ne présentait pas de menace immédiate pour elle en tant qu'assureur. D'après Michael Mackenzie, surintendant des institutions financières, le BSIF avait déjà rédigé la majeure partie de ce rapport quand la SADC l'a demandé. Un suivi effectué au cours de l'été révélait une fois de plus encore que CGT réaliserait des bénéfices de 40 millions de dollars au cours de l'année et que les emprunts à problèmes ne représentaient au plus que 3 p. 100 de l'actif de la société, montant qui n'était pas exorbitant.

Le BSIF s'est rendu compte qu'on a tenté à quelques reprises de vendre l'institution durant l'été et l'automne 1991. Au tout début de 1992, le BSIF disait toujours à la SADC qu'elle n'avait pas à s'inquiéter de son engagement financier. Puis, à la fin de janvier 1992, le BSIF signalait que les 40 millions de profits escomptés s'étaient évanouis et qu'il faudrait plutôt prévoir une perte de 215 millions de dollars; il continuait toutefois de soutenir que CGT était une institution viable, même si elle n'était pas vendue. En mars, il signalait que les pertes dépasseraient les 400 millions et que le manque de liquidités de la société atteindrait les 190 millions. En avril, le BSIF rapportait que la situation s'était encore détériorée. C'est à ce moment que la SADC a décidé d'intervenir directement.

Lorsque nous avons interrogé les représentants du BSIF sur les causes des difficultés financières de Central Guaranty Trust, ils ont fait état d'un certain nombre de facteurs que nous avions prévus, à commencer par le fléchissement abrupt du marché immobilier commercial en Ontario. Ils ont également invoqué des frais généraux particulièrement élevés, surtout à la suite de l'absorption de cinq filiales par la société mère, chacune ayant son propre système comptable.

Cette dernière explication est particulièrement paradoxale, car la fusion de ces sociétés, qui à un certain moment a fait de Central Guaranty Trust la troisième société de fiducie en importance au Canada, avait été approuvée et surveillée par ces mêmes organismes qui dénoncent maintenant cette fusion comme étant l'une des causes des déboires de CGT. Une croissance externe aussi rapide cause souvent des problèmes d'organisation, ce que la SADC et le BSIF auraient dû prévoir au moment de l'acquisition. (Ils auraient à tout le moins dû voir dans les nombreux systèmes comptables une source de problèmes.) L'organisme de réglementation et l'assureur avaient tous deux l'occasion et la possibilité de freiner cette croissance; ils auraient notamment pu user de leur pouvoir de réduire leurs ratios d'endettement ou même refuser de les assurer. Ils n'en ont rien fait. En fait, la SADC a facilité l'acquisition d'une société mal en point, Financial Trust, par Central Guaranty en dépit des problèmes d'organisation de cette dernière.

We believe that our concerns about the inadequate functioning of the administrative structure are borne out by the latest report of the Auditor General of Canada. He has also expressed some dissatisfaction with the way in which OSFI operates and its relationship with CDIC. This year the Auditor General followed up on his 1990 report regarding some operations of OSFI. In some areas, OSFI has still not responded adequately to the recommendations of the Auditor General with respect to analytical procedures regarding risk assessment at deposit taking institutions. More telling though is the fact that OSFI and CDIC have been attempting since 1989 to prepare a memorandum of understanding with respect to the consistency of supervision for provincial deposit-taking institutions.

The merger of the two institutions would resolve these co-ordination problems cited by the Auditor General. But it would also encourage the regulatory side to improve the tools at its disposal to assess institutional risk, since the merged institution would be the one to bear the burden of its own regulatory failures.

It is the opinion of this Committee that the supervisory system should bear much of the blame for the ultimate cost of the Central Guaranty failure. While it is undoubtedly true that the recession had a role to play in the deterioration of the company's assets, our concern is with the relaxed attitude these two agencies took to the deterioration of CGT's health. The company's problems were widely reported in the financial press and both OSFI and CDIC, who should have been monitoring these developments, did not seem to be concerned. It also strikes us as careless, that OSFI could assure, and that CDIC would accept such assurances, that the insurer would not be financially involved in any eventual bailout.

The great failure appears to be the unwillingness of regulators/supervisors to act. While an amalgamation of the two agencies does not necessarily change this, it would from now on prevent the two organizations from passing the buck back and forth between themselves. As an added safeguard, however, our recommendation includes a provision to establish an advisory board whose members are experienced in the workings of deposit-taking institutions.

The regulatory authority of this new agency would vest in its role as insurer. If provincial regulators wish to further regulate and supervise institutions incorporated in their provinces, they may do so, but the new CDIC/OSFI cannot reassign its own responsibilities to a provincial regulator.

Observation 1

Several witnesses have spoken of the need for more market discipline in the deposit insurance system. The Committee was able to reach no consensus on this issue but we expect that the Department of Finance Advisory Committee would examine this matter.

Nos inquiétudes à propos des lacunes constatées dans le fonctionnement de la structure administrative ont été confirmées par le vérificateur général du Canada dans son dernier rapport. Celui-ci a également critiqué le fonctionnement du BSIF et ses rapports avec la SADC. Il a en outre vérifié si les recommandations formulées dans le rapport de 1990 ont eu des suites. Il a notamment constaté que le BSIF n'avait pas encore modifié ses procédures analytiques concernant l'évaluation des risques assumés par les institutions de dépôt. Mais le plus étonnant, c'est que le BSIF et la SADC n'ont pas encore réussi, depuis 1989, à convenir d'un protocole d'entente sur la qualité de la surveillance qui doit être exercée sur les institutions de dépôt provinciales.

La fusion des deux organismes permettrait de résoudre ces problèmes de coordination signalés par le vérificateur général. Elle encouragerait aussi les premiers responsables de la réglementation à améliorer les mécanismes dont ils disposent pour évaluer les risques des institutions, car l'organisme ainsi fusionné serait alors le seul responsable des échecs sur le plan de la réglementation.

Le Comité est d'avis qu'une grande partie du blâme à l'égard du coût global de la faillite de Central Guaranty devrait être imputé au système de surveillance. La récession a sans le moindre doute contribué à l'érosion des actifs de la compagnie, mais ce qui nous préoccupe, c'est le laisser-aller dont ces deux organismes ont fait preuve devant la détérioration de la situation de CGT. Les journaux financiers avaient largement relaté les déboires financiers de la compagnie, mais apparemment, ni le BSIF, ni la SADC ne s'en sont inquiétés, alors qu'ils auraient dû suivre la situation de très près. En outre, il était manifestement imprudent de la part du BSIF de garantir que l'assureur ne participerait pas financièrement à une éventuelle opération de renflouement et tout aussi téméraire de la part de la SADC de le croire.

La principale mention d'échec nous semble revenir aux organismes de réglementation et de surveillance qui ont refusé d'intervenir. La fusion des deux organismes ne changera pas nécessairement les choses, mais elle les empêcherait dorénavant de se renvoyer la balle. Notre recommandation prévoit néanmoins, à titre de précaution supplémentaire, la création d'un conseil consultatif composé de membres connaissant bien le fonctionnement des institutions de dépôt.

Ce nouvel organisme serait autorisé à exercer son rôle d'assureur en vertu de la réglementation en vigueur. Les organismes de réglementation provinciaux qui désireront soumettre les institutions détentrices d'une charte provinciale à des règlements et à une surveillance supplémentaires pourront le faire, mais le nouvel hybride issu de la fusion BSIF/SADC ne pourra pas déléguer ses responsabilités à un organisme de réglementation provincial.

Observation 1

Plusieurs témoins prônent l'établissement d'une plus grande discipline de marché dans le régime d'assurance-dépôts. Le Comité a été incapable de dégager un consensus à ce sujet, mais il s'attend à ce que le comité consultatif du ministère des Finances examine la question.

Discussion:

A number of analysts have called for the introduction of greater market discipline into the system of deposit insurance. One mechanism, among many others, is depositor co-insurance, which requires a depositor to bear some of the risk of institutional failure. Another is a system of insurance premiums based upon market risk. The American FDICIA has required the FDIC to put in place such a pricing mechanism for deposit insurance by January 1994.

Ms Helen Sinclair of the Canadian Bankers Association noted that the administrative practice of the CDIC has removed what little co-insurance had previously existed. The CDIC now endeavours to pay out depositors quickly, and when it cannot, continues to pay accrued interest on deposits. Nothing in the institution's governing Act requires it to do so. She suggested that interest cease to be earned once the CDIC takes over an institution, and depositors wishing to receive a prompt payout be required to pay some sort of penalty.

Her suggestion represents a ready way of re-instituting a small amount of co-insurance. But she also stated that the CBA does not have a preference for one instrument over another; rather it wishes to see the proper tools used which would efficiently achieve the stated goals. We agree.

The Committee has decided to let this whole matter of co-insurance, whether using the CBA example or another model, rest for the moment. When Mr. John Evans of the Trust Companies Association of Canada was asked about co-insurance, he noted that a variety of regulatory changes had taken place after the events leading to the rise and fall of Central Guaranty Trust. He suggested we should see how those changes work out before introducing major policy changes.

The Committee believes that the Department of Finance study of deposit insurance could re-examine some of the basic principles upon which such a scheme is based. What does deposit insurance try to do? Who, and what, does it try to protect? What are the unintended consequences of the current system?

In answering these questions, the department's study might identify some of the existing flaws with our current system. These include the systematic cross-subsidization of financial institutions, the subsidy to excessive growth via risky investments and the systemic encouragement of excessive risk-taking.

The appropriate use of market discipline can resolve some of these existing problems. Market discipline is also a means by which the information available to regulators would be enhanced. Changes in the implicit or explicit price of

Commentaire :

Un certain nombre d'analystes prônent l'établissement d'une plus grande discipline de marché dans le régime d'assurance-dépôts. Ils proposent, parmi de nombreuses formules, la coassurance des déposants, qui oblige ces derniers à assumer une partie du risque advenant la faillite de leur institution. Une autre solution consiste à établir les primes d'assurance en fonction du risque que présente le marché. Aux termes de la *Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act* américaine, la FDIC doit établir les primes d'assurance-dépôts en fonction de ce principe d'ici janvier 1994.

M^me^ Helen Sinclair, de l'Association des banquiers canadiens (ABC), a signalé que les pratiques administratives de la SADC ont fait disparaître les formes rudimentaires de coassurance qui ont déjà existé. Actuellement, la SADC veille à payer les déposants sans tarder, et lorsque cela lui est impossible, elle paye les intérêts qui continuent de courir sur les dépôts. Rien dans la loi qui la régit ne l'y oblige. M^me^ Sinclair a suggéré que les dépôts cessent de produire des intérêts dès que la SADC prend en main les institutions, et que les déposants qui veulent être payés promptement soient obligés de verser une quelconque surcharge.

Cette idée constitue une façon toute simple de rétablir une forme minimale de coassurance. M^me^ Sinclair a aussi déclaré que l'ABC ne privilégie aucune méthode en particulier; l'Association veut plutôt qu'on utilise les outils permettant le mieux d'atteindre les buts déclarés. Sur ce point, nous partageons l'avis de l'Association.

Le Comité a décidé de laisser de côté pour le moment toute la question de la coassurance, qu'il s'agisse ou non du modèle proposé par l'ABC. Lorsque nous avons interrogé M. John Evans, de l'Association des compagnies de fiducie du Canada, au sujet de la coassurance, il a signalé que la réglementation avait subi diverses modifications à la suite des événements ayant conduit à la montée et à la chute de Central Guaranty Trust, et il a suggéré d'attendre de voir leurs effets avant de réorienter notre politique en la matière.

Le Comité croit que le ministère des Finances, lorsqu'il examinera l'assurance-dépôts, pourrait revenir sur certains des principes fondamentaux du régime : quel objectif l'assurance-dépôts vise-t-elle? Qui, et quoi, est-elle censée protéger? Quels sont les effets imprévus du régime actuel?

Le fait de répondre à ces questions pourrait permettre au Ministère de déceler certaines des lacunes du système existant, notamment l'interfinancement systématique des institutions financières, le recours à des investissements risqués à seule fin d'alimenter une croissance excessive, et l'encouragement systématique à courir des risques indus.

L'application mesurée de la discipline de marché peut résoudre certains de ces problèmes. La discipline de marché constitue également un moyen d'enrichir l'information dont disposent les organismes de réglementation. Toute hausse du

deposit insurance would send signals to regulators and savers alike that the riskiness of a particular institution has changed. Regulators could step up their supervision in such cases and savers would reduce the extent to which they supply the funds to finance such risky endeavours.

RECOMMENDATION 4

The Federal Government should re-examine its role with respect to the protection of policyholders in the life and health insurance field.

Discussion:

The life and health insurance industry has set up a program to protect policyholders in the event that an insurance company's insolvency puts those claims at risk. The industry has created a corporation, CompCorp, which would pay out claims within certain limits, and then assess levies on member firms to finance those payouts.

The life insurance industry is today relying more and more on the sale of products resembling deposits. That is, it is increasingly selling financial instruments with a savings component. These compete directly with deposits at other institutions.

It has become evident to the Committee that CompCorp is not the best way to protect policyholders and the experience of the corporation with respect to the failure of Les Coopérants, bears this out. The industry also recognizes this as it is now looking at reform of its system of policy protection.

We have mentioned earlier the problems associated with an after-the-fact system of protection. Representatives from the Canadian Life and Health Insurance Association (CLHIA) and CompCorp, in testimony before this Committee, also noted that CompCorp which bears the burden of loss, has little power when it sees potential problems. It informs the regulator and then must wait for action. This, we feel, is very reminiscent of the problems that now plague the relationship between CDIC and OSFI.

There are also competitive problems associated with the system of policy protection. Several witnesses spoke of the need for equivalent insurance for equivalent products so that the insurance system does not distort consumer choice. With the dismantling of the financial pillars, and with the growth of deposit-like insurance products, we think an equivalent system of protection should be provided.

We do not have a specific solution to recommend to the government, but we do feel this is an area the government cannot ignore. In the meantime, money savings instruments can have full CDIC protection when put through trust companies, and many insurance companies now have trust subsidiaries. Longer-term and wider-range solutions, would require more extensive examination on the part of the government and industry.

prix implicite ou explicite de l'assurance-dépôts imposée à une institution signalerait aux organismes de réglementation et aux épargnants que cette institution présente dorénavant un risque accru. En pareil cas, les organismes de réglementation pourraient resserrer leur surveillance et les épargnants pourraient réduire leurs dépôts, ce qui limiterait les capitaux dont l'institution disposerait pour financer ses entreprises risquées.

RECOMMANDATION 4

Le gouvernement fédéral devrait revoir son rôle en ce qui concerne la protection des titulaires de polices d'assurance-vie et d'assurance-maladie.

Commentaire :

L'industrie de l'assurance-vie et de l'assurance-maladie s'est dotée d'outils pour protéger les assurés dans l'éventualité où l'insolvabilité d'une compagnie d'assurance compromettrait le règlement de leurs réclamations. Elle a créé une corporation, la SIAP, qui règlerait les réclamations des assurés, jusqu'à concurrence de certains plafonds, et qui évaluerait les sommes à percevoir auprès des compagnies membres pour récupérer ces versements.

De nos jours, l'industrie de l'assurance-vie compte de plus en plus sur la vente de produits ressemblant à des dépôts. En d'autres termes, elle vend de plus en plus de produits financiers comportant un élément épargne qui concurrencent directement les dépôts effectués dans d'autres types d'institutions.

Il est devenu évident pour le Comité que la SIAP n'est pas le meilleur moyen de protéger les assurés, et la performance de cette corporation dans la faillite du groupe Les Coopérants le confirme. D'ailleurs, l'industrie le reconnaît et examine actuellement divers moyens d'améliorer son système de protection.

Nous avons déjà traité des problèmes que pose tout système de protection des assurés qui consiste à intervenir après coup. Des témoins représentant l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes et la SIAP ont également signalé que cette dernière, qui assume la charge des sinistres, ne peut presque rien faire lorsqu'elle décèle un éventuel problème. Elle ne peut qu'en informer l'organisme de réglementation et attendre qu'il agisse. Voilà qui ressemble étrangement, à notre avis, aux difficultés qui empoisonnent actuellement les rapports entre la SADC et le BSIF.

La protection conférée par les différentes polices suscite également des problèmes de concurrence. Plusieurs témoins ont fait état de la nécessité que des produits équivalents bénéficient d'une assurance égale afin de ne pas fausser le choix des consommateurs. L'effondrement des piliers du système financier et la prolifération des produits d'assurance semblables aux dépôts nous portent à croire que toutes les polices devraient garantir une protection équivalente.

Nous n'avons pas de solution précise à recommander au gouvernement, mais nous sommes d'avis qu'il s'agit là d'un problème sur lequel il doit absolument se pencher. D'ici à ce qu'une solution soit trouvée, les instruments d'épargne peuvent être entièrement couverts par la SADC lorsqu'ils sont acquis par l'intermédiaire de sociétés de fiducie, et bon nombre de compagnies d'assurance possèdent maintenant comme filiales des sociétés de fiducie. Des solutions à plus long terme et d'application plus large requièrent un examen plus poussé de la part du gouvernement et de l'industrie.

RECOMMENDATION 5

One year after CDIC intervenes to wind up or restructure a problem financial institution, the CDIC and OSFI files should be available for Parliament to evaluate the regulatory actions taken. When requested to do so, the CDIC should undertake a post-failure audit to demonstrate that its actions were consistent with a least-cost resolution. The Auditor General should also be authorized to conduct his own examination.

These recommendations apply retroactively to all cases in which CDIC was involved.

RECOMMENDATION 6

The appropriate Acts of Parliament should be amended or, if possible, regulations put in place, to prohibit the use of the words "trust" or "trustco" in the name of a financial institution which is not in itself a regulated trust company.

Discussion:

These recommendations stem from the testimony we heard regarding the demise of the Central Capital empire, including Central Guaranty Trust Company, the regulated trust subsidiary. What troubles the Committee is our inability to find out just what went on and what decisions were taken. Questions posed to CDIC officials were not fully answered on the grounds that the deal is not yet complete, and officials do not want to put the deal at risk. Questions of OSFI officials were often stymied by the confidentiality constraints under which the superintendent must operate.

These roadblocks pose an obvious problem with respect to institutional accountability. They also make a true assessment of the value of public policy difficult because we never really know whether the right decisions have been made and if the objectives of the institutions are being met.

Recommendation 5 attempts to provide for true accountability and assessment. It would enable Parliament to determine if the least-cost solution was actually employed and if the regulatory authorities acted promptly and correctly.

Recommendation 6 addresses some of the confusion surrounding financial conglomerates which may possess a regulated trust company somewhere in the empire. Investors assess different institutions differently and would attach different levels of risk to a financial holding company as opposed to a regulated trust company. The assessment on the part of investors is made more difficult when the trust is called Central Guaranty Trust Company while the management company is called Central Guaranty Trustco. The names of associated companies should be able to reflect such associations, but they should not mislead. We see the use of the word "trustco" as serving no useful purpose while leading to much confusion.

RECOMMANDATION 5

Un an après une intervention de la SADC visant à liquider ou à restructurer une institution financière en difficulté, ses dossiers et ceux du BSIF devraient être à la disposition du Parlement afin qu'il évalue les mesures prises. La SADC devrait, sur demande, entreprendre une vérification ultérieure afin de démontrer que les mesures qu'elle a prises correspondaient à la solution la moins coûteuse. Le vérificateur général devrait aussi être autorisé à effectuer son propre examen.

Ces recommandations s'appliquent rétroactivement à tous les cas dans lesquels la SADC est intervenue.

RECOMMANDATION 6

Il faudrait modifier les lois fédérales pertinentes ou, si possible, établir des règlements afin que les expressions «trust (fiducie)» ou «Trustco» (société de fiducie) ne puissent faire partie du nom d'institutions financières qui ne sont pas elles-mêmes des sociétés de fiducie réglementées.

Commentaire :

Les recommandations qui précèdent découlent des témoignages entendus au sujet de l'effondrement de l'empire Central Capital, qui a notamment entraîné la faillite de la filiale Central Guaranty Trust Company, une société de fiducie réglementée. Ce qui trouble particulièrement le Comité, c'est de ne pas être arrivé à savoir exactement ce qui s'est passé ni quelles décisions ont été prises. Les représentants de la SADC n'ont pas répondu à toutes nos questions sous prétexte que l'affaire n'était pas encore réglée et qu'ils ne voulaient pas en compromettre le dénouement. Ceux du BSIF ont, quant à eux, refusé de répondre à nombre de nos questions parce que le surintendant est tenu de respecter le caractère confidentiel des renseignements qu'il détient.

Ces obstacles posent un problème évident lorsqu'il s'agit de demander des comptes aux institutions. Ils nous empêchent aussi de bien évaluer la gestion des affaires publiques, parce que nous ne savons jamais vraiment si les bonnes décisions sont prises et si les institutions remplissent leur mandat.

La recommandation n° 5 a pour objet de favoriser une reddition de comptes et une évaluation authentiques. Elle permettrait au Parlement de déterminer si la solution la moins coûteuse a vraiment été appliquée et si les autorités chargées de la réglementation ont agi promptement et correctement.

La recommandation n° 6 vise à dissiper un tant soit peu la confusion entourant les conglomérats financiers dont l'empire peut englober une société de fiducie réglementée. Les investisseurs évaluent différemment des institutions différentes et n'attribuent pas le même facteur de risque à une société financière à portefeuille et à une société de fiducie réglementée. L'évaluation effectuée par les investisseurs se complique davantage lorsque la société de fiducie s'appelle Central Guaranty Trust Company et que la société de direction a pour nom Central Guaranty Trustco. Les raisons sociales d'institutions ainsi apparentées devraient révéler ce genre d'association sans toutefois induire en erreur. À notre avis, l'emploi du terme «trustco» (société de fiducie) est inutile et peut engendrer une grande confusion.

A copy of the Minutes of Proceedings and Evidence relating to this report (*Issues Nos. 8 to 16 of the Subcommittee on Financial Institutions and Issue No. 52 of the Standing Committee on Finance which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages relatifs à ce rapport (*fascicules n^os 8 à 16 du Sous-comité sur les institutions financières et fascicule n^o 52 du Comité permanent des finances qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

MURRAY DORIN,

Chairman.

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 24, 1992
(66)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance met *in camera* at 3:41 o'clock p.m. this day, in Room 705, La Promenade, the Chairman, Murray Dorin, presiding.

Members of the Committee present: Clément Couture, Murray Dorin, Steven Langdon and Greg Thompson.

Acting Member present: Don Blenkarn for René Soetens.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Basil Zafiriou and Marion Wrobel, Senior Analysts.

The Committee proceeded to the consideration of Future Business.

It was agreed,—That, the name of the Sub-committee on Financial Institutions Legislation be changed to the Sub-committee on Financial Institutions and that the organization and powers of the Sub-committee remain otherwise unchanged.

It was agreed,—That, Murray Dorin be a member of the Sub-committee on International Financial Institutions and that he replace Brian White as a member of the Sub-committee on Regulations and Competitiveness.

It was agreed,—That, the Committee report to the House seeking authority for members of the Sub-committee on International Financial Institutions to travel outside Canada namely to Washington, D.C., in relation to the current study of International Financial Institutions and the World Bank in particular, pursuant to Standing Order 108(2); that the budget for this trip be no more than $12,000, and that the Sub-committee be accompanied by the necessary staff, and Barbara Reynolds of the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade.

It was agreed,—That, the meetings of the Standing Committee on Finance be televised at the discretion of the Chairman.

At 4:10 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, DECEMBER 9, 1992
(67)

The Standing Committee on Finance met at 3:32 o'clock p.m. this day, in Room 701, La Promenade, the Chairman, Murray Dorin, presiding.

Members of the Committee present: Murray Dorin, Herb Gray and Steven Langdon.

Acting Members present: Ross Stevenson for Clément Couture and Don Blenkarn for Greg Thompson.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Basil Zafiriou and Marion Wrobel, Senior Analysts

Witnesses: From the Bank of Canada: John W. Crow, Governor and Bernard Bonin, Deputy Governor.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 24 NOVEMBRE 1992
(66)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances se réunit à huis clos à 15 h 41 dans la salle 705 de l'immeuble La Promenade, sous la présidence de Murray Dorin (*président*).

Membres du Comité présents: Clément Couture, Murray Dorin, Steven Langdon et Greg Thompson.

Membre suppléant présent: Don Blenkarn remplace René Soetens.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Basil Zafiriou et Marion Wrobel, analystes principaux.

Le Comité délibère de ses travaux futurs.

Il est convenu,—Que le Sous-comité de la législation sur les institutions financières s'appelle désormais Sous-comité des institutions financières, et que l'organisation et les pouvoirs du sous-comité restent les mêmes.

Il est convenu,—Que Murray Dorin devienne membre du Sous-comité des institutions financières internationales, et remplace Brian White au Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité.

Il est convenu,—Que le Comité demande à la Chambre de permettre au Sous-comité des institutions financières internationales de se rendre à Washington, D.C., dans le cadre de son étude (paragraphe 108(2) du Règlement) des institutions financières internationales dont la Banque mondiale; que le budget du voyage ne dépasse pas 12 000$, que des collaborateurs accompagnent le Sous-comité, y compris Barbara Reynolds du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur.

Il est convenu,—Que les séances du Comité permanent des finances soient télévisées, à la discrétion du président.

À 16 h 10, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 9 DÉCEMBRE 1992
(67)

Le Comité permanent des finances se réunit à 15 h 32 dans la salle 701 de l'immeuble La Promenade, sous la présidence de Murray Dorin (*président*).

Membres du Comité présents: Murray Dorin, Herb Gray et Steven Langdon.

Membres suppléants présents: Ross Stevenson remplace Clément Couture et Don Blenkarn remplace Greg Thompson.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Basil Zafiriou et Marion Wrobel, analystes principaux.

Témoins: De la Banque du Canada: John W. Crow, gouverneur et Bernard Bonin, sous-gouverneur.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee proceeded to the consideration of an inquiry into the state of the Canadian Economy

The witnesses answered questions.

On motion of Don Blenkarn, it was agreed,—That, the Committee adopt the Fourth Report of the Sub-committee on Financial Institutions concerning the Canada Deposit Insurance Corporation as the Sixteenth Report of the Standing Committee on Finance and that the Chairman present the report to the House.

The witnesses resumed answering questions.

At 5:20 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité commence à examiner l'état de l'économie canadienne.

Les témoins répondent aux questions.

Sur motion de Don Blenkarn, il est convenu,—Que le Comité adopte le Quatrième rapport du Sous-comité des institutions financières concernant la Société d'assurance-dépôt du Canada (16e rapport du Comité permanent) et que le président le présente à la Chambre.

L'audition des témoins se poursuit.

À 17 h 20, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité

Susan Baldwin

[*Text*]

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

Wednesday, December 9, 1992

• 1532

The Chairman: I'm going to call this meeting to order. I'm trying to start more or less on time because there is the possibility of an interruption for a vote, and we'll have to see what happens when that occurs.

I expect a number of other members to arrive. Some may be delaying in anticipation of the vote. We'll carry on for a period of time, and if we can get agreement we may just have enough members stay to pair off against each other; then we don't have to concern ourselves too much about the vote.

Governor, I'd like to welcome you, and if you have any opening comments, we would take them. We have a number of questions we would like to ask, including one or two you may have had advance notice of.

Mr. John W. Crow (Governor, Bank of Canada): Thank you, Mr. Chairman. I did send along for the possible interest of the committee things they may have already: some recent speeches and press conference documentation; the minutes of the board meeting of October. I don't have any preliminary statement beyond making members of the committee aware of those documents, which I think are fairly relevant.

The Chairman: Thank you. One of the questions that arose during discussions of the committee is the method of setting the weekly bank rate; that is, it's set weekly based on the treasury bill auction. There was a time when a different method was used, and we were wondering whether this method is perhaps more disruptive and in some ways misleading than alternative methods, given that there is such a focus each week on that bank rate setting when in reality the rate that is being set by the bank is a rate that is indicative, I guess, of financial markets, but a rate that is really not used by anyone, certainly not anyone in the private sector.

• 1535

I'm wondering if you think doing it on a weekly basis has a stabilizing effect. Maybe you could comment on the practices of some of the other industrialized countries. The United States still does it the way the bank here used to, which is that the bank announces a rate, or a rate change, from time to time.

Mr. Crow: This is a subject that we could discuss for quite some time. I prefer, Mr. Chairman, not to go on at great length. I'd prefer to respond to particular questions on particular aspects, because there are many different aspects. Let me just note, perhaps for the record, that the Bank of Canada is required under the act to set a rate, which is a minimum rate under which it would provide loans to banks—advances. We have to have a bank rate.

Mr. Blenkarn (Mississauga South): That's right.

[*Translation*]

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

Le mercredi 9 décembre 1992

Le président: La séance est ouverte. J'aimerais que nous commencions à l'heure, car il se peut que nous devions interrompre la séance pour aller voter à la Chambre, auquel cas, nous devrons décider de ce que nous voulons faire.

Je présume que des députés arriveront sous peu, mais certains attendront peut-être la fin du vote. Néanmoins, nous allons commencer et si nous nous entendons pour qu'il y ait pairage, nous n'aurons pas à nous préoccuper du vote.

Monsieur Crow, je vous souhaite la bienvenue. Si vous avez des remarques liminaires à faire, nous serons heureux de les entendre. Nous aimerions aussi vous poser quelques questions, dont certaines vous ont été communiquées à l'avance.

M. John W. Crow (gouverneur, Banque du Canada): Merci, monsieur le président. À titre d'information pour les membres du comité, j'ai envoyé quelques documents: des discours que j'ai prononcés récemment, des documents relatifs à une conférence de presse et le procès-verbal de la réunion du Conseil d'administration tenue en octobre. Je n'ai pas d'exposé à faire; je tenais simplement à souligner au comité qu'il dispose de ces documents, qui sont, je crois, très pertinents.

Le président: Merci. Au cours de nos discussions, notre comité s'est interrogé sur la méthode d'établissement du taux d'escompte. Comme nous le savons, le taux d'escompte est établi chaque semaine en fonction de l'adjudication des bons du Trésor. Auparavant, on employait une méthode différente, et nous nous sommes demandés si celle-ci n'était pas plus perturbatrice et trompeuse que les autres, puisqu'on met l'accent sur le taux d'escompte chaque semaine, alors qu'en réalité ce taux n'est qu'un indicateur des marchés financiers et n'est utilisé par à peu près personne, certainement pas dans le secteur privé.

Selon vous, l'établissement hebdomadaire du taux d'escompte a-t-il un effet stabilisateur? Peut-être pourriez-vous nous parler des pratiques employées dans d'autres pays industrialisés. Aux États-Unis, on applique l'ancienne méthode canadienne, c'est-à-dire qu'on change le taux d'escompte au besoin, de temps à autre.

M. Crow: Nous pourrions discuter de cette question longuement, mais, monsieur le président, je préférerais ne pas m'étendre sur le sujet. Je préférerais répondre à vos questions sur des aspects particuliers, qui sont fort nombreux. Permettez-moi seulement, aux fins du compte rendu, de vous faire remarquer que la Loi sur la Banque du Canada oblige celle-ci à établir le taux d'intérêt minimal auquel elle accorde des prêts aux banques—des avances. Le taux d'escompte est nécessaire.

M. Blenkarn (Mississauga-Sud): C'est exact.

[*Texte*]

Mr. Crow: The system we have and have had for some years is one whereby the bank rate is set at 25 basis points above the average for the 3-month bill at the weekly tender. The bank rate is fixed for one week, and if the treasury bill average moves, the bank rate moves.

We do not believe that system is disruptive to the financial system. It has the great benefit that it is well reflective of market rates in the system. It is a rate at which we lend to banks and other financial institutions. It's appropriate that the rate at which we lend to those institutions be reflective of market rates or the minimum rate. We've a lot of experience with the system. We believe it's a system that is well adapted to the requirements of monetary policy and the needs for a well-functioning financial system. We're very happy with it.

As regards the question that they do it differently in the United States, that is true. I would say, however, and I will stand to be amplified or corrected by my colleagues if they wish to—I just note that—that their system is not like the one we used to have. When we had a so-called fixed bank rate, we tended to move our bank rate rather more frequently than the Americans have tended to move theirs. Theirs have been very much, how can I put it, a lagging indicator in the system.

Because it is not generally reflective of market rates—and this is an important point, by the way—they have had to ration credit that goes out through the discount window. There's a form of rationing, not on the basis of market rates but on the basis of decisions about how frequently you can borrow. There's a form of subsidy in their discount window, subsidy to financial institutions. I wouldn't think that we'd want to have a subsidy of that kind.

Mr. Blenkarn: But you ration too. In other words, if a bank wants to borrow money at the bank rate, you're not necessarily going to lend it to them at that rate, simply because they may not be able to ever pay you back. As soon as they start really borrowing from you on any long-term or in large amounts, then you are very concerned about their organization. That really isn't very much of an argument, Governor. You won't let any bank at any time borrow all they want from you. You're quite conservative.

• 1540

Mr. Crow: I think we're talking about two somewhat different things here. You can talk about the similar kinds of things in the States, between what we might call ordinary advances for liquidity purposes and what we might call extraordinary advances, which are also for liquidity purposes but respond to more exceptional needs of particular financial institutions who are having difficulty, let's say, in generating liquidity, for whatever reason.

I must say that in my opening remarks I was talking about the ordinary advances, the provision of liquidity to the system on a day-to-day basis, and that is essentially on demand.

[*Traduction*]

M. Crow: Selon le système actuel, qui existe depuis plusieurs années, le taux d'escompte est fixé à un taux de 25 points de base supérieurs à la moyenne des bons à échéance de trois mois au moment de l'adjudication hebdomadaire. Ce taux vaut pour une semaine et, si la moyenne des bons du trésor change, le taux d'escompte est modifié.

Nous n'estimons pas que cela perturbe le système financier. Cette méthode a le grand avantage de refléter les taux du marché. Le taux d'escompte est le taux d'intérêt auquel nous prêtons aux banques et aux autres institutions financières. Il convient que le taux auquel nous accordons des prêts aux institutions traduisent les taux du marché ou le taux minimal. Nous avons une longue expérience de cette méthode. Nous estimons qu'elle est bien adaptée aux besoins de la politique monétaire et de tout bon système financier. Elle nous satisfait pleinement.

Par ailleurs, il est vrai que les Américains procèdent différemment. Cependant, et mes collègues voudront peut-être me corriger ou ajouter quelques mots, il est aussi vrai que leur système est différent de celui que nous avions nous-mêmes auparavant. Lorsque nous avions ce qu'on appelait un taux d'escompte fixe, nous le modifiions généralement plus souvent qu'on ne le fait aux États-Unis. L'indicateur américain a tendance à prendre du retard par rapport au système.

Étant donné que le taux d'escompte américain ne reflète pas précisément les taux du marché—et il importe de le souligner—on doit limiter le crédit accordé par l'entremise de l'escompte officiel. On impose donc une forme de rationnement non pas en fonction des taux du marché, mais en décidant de la fréquence des emprunts. L'escompte officiel comporte une forme de subvention aux institutions financières. Je ne crois pas que nous souhaitions voir ce genre de subvention ici.

M. Blenkarn: Mais vous rationnez aussi le crédit. En d'autres termes, si une banque désire emprunter de l'argent au taux d'escompte, vous ne lui prêterez pas nécessairement à ce taux, simplement parce qu'il est possible que cette banque ne puisse vous rembourser. Dès qu'une banque demande un prêt important ou à long terme, vous vous en préoccupez. Votre argument n'est pas très bon, monsieur Crow. Vous ne permettez pas à n'importe quelle banque de vous emprunter de l'argent n'importe quand. Vous êtes très prudent.

M. Crow: Nous parlons en fait de deux choses différentes. Nous pouvons parler de nos ressemblances avec les États-Unis, de ce que nous pourrions appeler les avances ordinaires pour réaliser des liquidités, et de ce que nous pourrions appeler les avances extraordinaires, qui servent aussi à des fins de liquidité mais qui sont surtout accordées pour répondre aux besoins exceptionnels d'une institution financière qui, pour une raison ou une autre, a du mal à produire des liquidités, par exemple.

Dans mes remarques liminaires, je faisais allusion aux avances ordinaires, à l'octroi de liquidités au système sur une base quotidienne, ce qui intervient essentiellement à la demande.

[*Text*]

As regards any of the advances that the Bank of Canada makes, they are also, by law, required to be secured. In other words, we require collateral. For the ordinary advances the collateral is usually in the form of treasury bills that we take as collateral. They're secured advances. The issue is not so much whether they're secured; the issue is the rate at which those advances are supplied—so secured advances. In other words, is it a market rate, or approximately a market rate, or is it something that is below market, which is the issue that I was emphasizing?

Mr. Blenkarn: The only time it really gets to be a significant advance by you is a situation like the Canadian Commercial Bank or the Continental Bank, which at one point was into you for a fair hunk of dough. Surely those advances weren't all secured by treasury bills.

Mr. Crow: I think I was wise, Mr. Chairman, to limit my opening remarks to a particular response, because we're going off in a couple of directions now. One is the nature of the liquidity management that the Bank of Canada engages in vis-à-vis the financial system on a day-to-day basis, the meaning of the bank rate in that context and the way it is or is not fixed. The other question is, what does the Bank of Canada do in an extraordinary situation where there are, in a sense, particular liquidity difficulties for one of the directly clearing members of the Canadian Payments Association when the bank is really a lender of last resort. In a way it can be last resort, depending on the time of day in the other case, but it is more day-to-day management of the system.

It is true in the case of the Canadian Commercial Bank and the Northland Bank that part of our extraordinary lending—$1.3 billion in one case and $500 million, if I recall correctly, in the other—was undertaken against security other than treasury bills. That does not gainsay the fact that we're required to take security. We took collateral in the form of a loan book, for example, a floating charge, on the assets of those institutions, loans that were made at bank rate.

Mr. Blenkarn: Right. The real guts of the issue lately is the "ups and downsies" of your bank rate. Two weeks ago we went up 100 basis points and the following week another 80 or 90 basis points. This creates havoc for ordinary people, to whom it doesn't really make any difference at all. Their loans are based on a percentage of prime, or their credit cards are based on a long-term arrangement. It doesn't make any difference at all, but it creates all sorts of concern in the marketplace, that all of a sudden rates are going up, and it's a big matter of speculation in the paper. All sorts of things happen, and that creates uncertainty in the economy. I was wondering if there was some way you could do this without so much uncertainty in the economy.

I appreciate the current system is very good because you just don't have to think about it at all; you don't have to make any political judgment as to what the bank rate ought to be from time to time. You just follow the "ups and downsies". But in terms of the speculation that takes place in the paper and on the street, it seems to be awfully disruptive. I was wondering if there was something else you could do that wasn't so disruptive.

[*Translation*]

Les avances accordées par la Banque du Canada doivent être garanties conformément à la loi. En d'autres termes, nous exigeons un nantissement. Dans le cas des avances ordinaires, cette garantie prend généralement la forme de bons du trésor. Il s'agit par conséquent d'avances garanties. La question qui se pose donc n'est pas de savoir si ces avances sont garanties, mais plutôt à quel taux elles seront consenties au taux du marché ou à un taux avoisinant celui du marché, ou alors à un taux inférieur, ce sur quoi je mettais l'accent un peu plus tôt.

M. Blenkarn: Vous n'accordez des avances importantes que dans des cas comme ceux de la Banque Commerciale du Canada ou de la Banque Continentale du Canada qui ont obtenu de vous des prêts substantiels. Il ne s'agissait certainement pas là d'avances garanties par des bons du trésor.

M. Crow: Monsieur le président, j'ai bien fait de limiter mes remarques liminaires à un sujet particulier, car nous semblons vouloir aborder plusieurs sujets. D'une part, comment la Banque du Canada gère-t-elle les liquidité quotidiennement par rapport au système financier et que signifie dans ce contexte le taux d'escompte et la façon dont il est fixé. D'autre part, que fait la Banque du Canada dans les situations extraordinaires, lorsqu'un membre adhérent de l'Association canadienne des paiements connaît des difficultés de liquidité et fait appel à la Banque du Canada comme prêteur en dernier ressort. Dans le premier cas, il peut aussi s'agir d'un prêt de dernier ressort, selon le moment de la journée où il est accordé, mais il s'agit plutôt de gestion quotidienne du système.

Il est vrai que nous avons accordé à la Banque Commerciale du Canada et à la Norbanque des prêts extraordinaires—de 1,3 milliards de dollars et de 500 millions de dollars, respectivement, si je ne m'abuse—prêts qui n'étaient pas garantis par des bons du trésor. Il n'en demeure pas moins que nous devons exiger une garantie. En l'occurrence, le nantissement a pris la forme d'une charge flottante, d'une créance sur les avoirs de ces institutions, sous les prêts accordés au taux d'escompte.

M. Blenkarn: Je vois. Récemment, votre taux d'escompte a connu des hauts et des bas. Il y a deux semaines, il a augmenté de 100 points de base et, la semaine suivante, d'encore 80 ou 90 points de base. C'est très inquiétant pour les gens ordinaires, pour qui ça ne fait pourtant aucune différence leurs prêts étant basés sur un pourcentage du taux préférentiel et leur carte de crédit leur étant accordée en fonction d'arrangements à long terme. Même si la chose ne fait pas de différence, mais cela crée beaucoup d'inquiétude sur le marché; on se fait du souci lorsque les taux augmentent brusquement et on se perd en conjectures dans les journaux. Toutes sortes de choses se produisent et cela déstabilise l'économie. Je me demandais si vous ne pourriez pas fixer le taux d'escompte sans créer autant d'incertitude.

Je comprends que la méthode actuelle soit bonne en ce sens que vous n'avez pas à y réfléchir, vous n'avez pas à porter de jugement politique sur ce que devrait être le taux d'escompte. Vous n'avez qu'à suivre les hauts et les bas du marché. Les conjectures formulées dans les journaux et dans la rue me semblent extrêmement perturbatrices. Ne pourriez-vous pas procéder de façon moins bouleversante?

[*Texte*]

• 1545

Mr. Crow: I would think on balance the system we have contributes to stability rather than makes the system disruptive, because it is clear our bank rate reflects market conditions. We have an influence in the money market, but I think it would be ultimately more disruptive to suggest to people we control the money market. If we look back at recent developments, I would say the disturbances, or turmoil if you wish, came from outside the monetary sector. The question for the bank was how to cope with this turmoil and steady things.

I think the fact the bank rate reflected the uncertainties and tensions among savers and investors was thoroughly helpful for the constructive development of the money market. In fact, while some countries have more fixed bank rates in one sense than we do, it is not at all clear this leads to steadiness in money markets.

One could make a good case that times of uncertainty lead to more unsteadiness than steadiness if people feel the central bank has lost contact with the reality of the markets. That could lead to destabilizing speculation. I think the evidence in general shows the rates are not more steady elsewhere.

The Chairman: Mr. Gray, we just asked the governor to comment a bit on the question of the weekly bank setting versus having it set on a longer term or announcement basis, which is done for example in the United States by the Federal Reserve and used to be done here before 1980. That was the subject-matter. We are not dealing with today's economic conditions, which I believe we will probably move to now.

Mr. Gray (Windsor West): Did you discuss your rationale for going from Thursday to Tuesday?

The Chairman: No, we haven't.

Mr. Blenkarn: Maybe the governor could comment on that.

Mr. Crow: I would be delighted to. This is a purely technical decision and was taken over a year ago. It was taken after consultation with both market participants and the Department of Finance, where we are acting to some degree as the government's fiscal agent. We are marketing the government's treasury bills, and the issue was about the best way to do this.

The feedback we got was it was preferable to have the auction on a Tuesday to improve the liquidity in the market and provide more leeway for the initial buyers, the dealers of treasury bills, to sell them before the weekend. As the world is speeded up, people like to be able to manage their positions more closely without incurring unnecessary risk, as they would see it, by holding a position over a weekend, for example, if they didn't want to.

By doing it this way, the bills are sold on Tuesday and the settlement is on Thursday. The bills used to be sold on Thursday and the settlement was on Friday. This also gives another day after Thursday to adjust one's position in the treasury market.

[*Traduction*]

M. Crow: Tout compte fait, il me semble que ce système a plus été source de stabilité que d'incertitude, car le taux d'escompte traduit clairement l'état du marché. Nous exerçons une certaine influence sur le marché monétaire, mais j'estime qu'il serait plus perturbateur de laisser croire aux gens que nous le contrôlons. À l'analyse des récents événements, je dirais que les bouleversements étaient extérieurs au secteur monétaire. La Banque a dû trouver une façon de composer avec ces perturbations et de stabiliser la situation.

Étant donné que le taux d'escompte reflétait les incertitudes et les tensions qui existaient chez les épargnants et les investisseurs, le marché monétaire a pu se développer de façon constructive. D'ailleurs, rien ne prouve que les marchés monétaires soient plus stables dans les pays où le taux d'escompte est plus fixe que le nôtre.

On pourrait même dire que les périodes d'incertitude mènent à davantage d'instabilité si les gens estiment que la banque centrale ne connaît plus la réalité des marchés. Cela pourrait certainement conduire à des conjectures déstabilisatrices. En général, il a été prouvé que les taux ne sont pas plus stables à l'étranger.

Le président: Monsieur Gray, nous avons demandé au gouverneur de nous faire part de quelques commentaires sur l'établissement hebdomadaire du taux d'escompte par opposition à la méthode à long terme qui est employée aux États-Unis par la réserve fédérale, par exemple, méthode qui était en vigueur ici avant 1980. C'était le sujet de notre discussion. Nous n'avons pas encore abordé la situation économique actuelle, mais je crois que nous sommes sur le point de le faire.

M. Gray (Windsor-Ouest): Avez-vous parlé de la décision de fixer le taux d'escompte le mardi plutôt que le jeudi?

Le président: Non.

M. Blenkarn: Peut-être que M. Crow aimerait nous toucher quelques mots à ce sujet.

M. Crow: J'en serai ravi. Cette décision purement technique a été prise il y a un peu plus d'un an. Nous avons mené des consultations auprès des participants du marché et du ministère des Finances, et nous l'avons fait à titre d'agent financier du gouvernement, dans une certaine mesure. Nous commercialisons les bons du trésor du gouvernement et l'émission était la meilleure façon de le faire.

On nous a indiqué qu'il serait préférable de tenir l'adjudication le mardi afin d'améliorer les liquidités sur le marché et de donner une plus grande marge de manoeuvre aux premiers acheteurs qui pourraient ensuite vendre les bons du trésor avant la fin de semaine. Notre train de vie s'accélère, et les gens aiment pouvoir gérer leur position plus étroitement sans courir de risques inutiles comme celui de maintenir une position pendant tout un week-end, par exemple, si ce n'est pas ce qu'ils souhaitent.

Dorénavant, la vente des bons se fait le mardi et le règlement, le jeudi. Auparavant, la vente se faisait le mardi et le règlement, le vendredi. Ainsi, les gens ont un jour de plus après le jeudi pour ajuster leur position sur le marché des bons du trésor.

[*Text*]

It was unfortunate but unavoidable in the circumstances that the switch from Thursday to Tuesday came at a time when the market was unusually difficult to manage. So we had the difficult problem of having treasury bill tenders on a Thursday and then within a few days on the Tuesday at a time when the market was finding it difficult to absorb treasury bills because of the uncertainty about interest rates.

• 1550

Mr. Blenkarn: In fact, you had to have the bank buy a number.

Mr. Crow: We always participate in the market, Mr. Blenkarn.

Mr. Blenkarn: Yes, but on that particular Tuesday you had to participate far more than you would normally want to.

Mr. Crow: Considering all the circumstances, we did what we wanted to do.

The Chairman: Perhaps I could now shift the questioning a bit to the question of the general economy by leading off in this way. It's just about two years since you announced, in conjunction with the Minister of Finance, targets for the inflation rate. In that period of time I believe you have come in at least at the bottom of the scale, if not below your inflation targets.

The economy has endured a much longer down turn—call it recession, slow period, whatever term you want to use—than everyone thought at the time. You're not alone in that. Many other predictors and forecasters also made that mistake. The only difference is that when you make the mistake, it can have a direct impact because you're basing your monetary policy essentially on what you believe may occur or may be occurring in the economy.

I wonder if you could tell us now, with the benefit of hindsight, does it not appear that you overshot the mark to some degree?

Mr. Crow: You said we made a mistake, Mr. Chairman. Without getting into semantic questions, I don't want to be on the record as accepting your formulation of monetary policy.

The Chairman: Okay, let's just say we've had a relatively prolonged period of poor economic performance.

Mr. Crow: Let's also remember that the economy started to grow again in the second quarter of 1991, albeit modestly. The inflation reduction targets, and let me underline this, were brought in in the first quarter of 1991. These were not targets to achieve inflation, I would suggest, Mr. Chairman. These were targets to design, to sketch a path, that would bring inflation or at least give a notion of bringing inflation down from the high levels it had reached at the beginning of that year, 6.8%, and also to chart a path towards price stability.

It is true that inflation at the moment has come in better than that path. That is not a reason for dismay, I would think. That's rather better than if they were above the path. It's fundamentally helpful in getting a lower path of interest rates rather than the higher path. That's one of the ways in which it's helpful.

[*Translation*]

Le changement du mardi au jeudi s'est produit à un moment où le marché était particulièrement difficile à gérer, ce qui était malheureux mais inévitable dans les circonstances. La situation a été difficile: nous avons procédé à l'adjudication des bons du Trésor un jeudi, puis le mardi suivant, à un moment où le marché avait du mal à absorber les bons du Trésor en raison de l'incertitude liée aux taux d'intérêt.

M. Blenkarn: En fait, la Banque a dû en acheter elle-même.

M. Crow: Nous participons toujours au marché, monsieur Blenkarn.

M. Blenkarn: Oui, mais ce mardi-là, votre participation a été plus active que vous l'auriez normalement souhaité.

M. Crow: Étant donné les circonstances, nous avons fait ce que nous voulions faire.

Le président: Peut-être pourrions-nous maintenant aborder la question de la situation économique en général. Il y a environ deux ans, vous et le ministre des Finances avez rendu publics vos objectifs en matière d'inflation. Depuis, il me semble que nous avons atteint cet objectif et que le taux d'inflation est peut-être même descendu sous le taux visé.

L'économie a subi un recul—ou un ralentissement, ou une récession, quel que soit le terme que vous employez, plus long que ce que vous aviez anticipé à l'époque. Mais vous n'êtes pas seul à avoir commis cette erreur, bon nombre d'autres prévisionnistes l'ont faite aussi. Cependant, ce genre d'erreur a des incidences directes, car vous fondez surtout votre politique monétaire sur ce que vous anticipez au sein de l'économie.

En rétrospective, ne croyez-vous pas que vous avez raté la cible quelque peu?

M. Crow: Monsieur le président, vous dites que nous avons fait une erreur. Je ne veux pas me lancer dans un débat de sémantique, mais je ne voudrais pas que le compte rendu laisse entendre que j'accepte votre jugement au sujet de notre politique monétaire.

Le président: D'accord. Disons plutôt que nous avons connu une période relativement longue de faible rendement économique.

M. Crow: N'oublions pas que l'économie a connu un regain, modeste peut-être, au second trimestre de 1991. Les objectifs de réduction de l'inflation, et permettez-moi de le souligner, ont été annoncés au premier trimestre de 1991. Il ne s'agissait pas là d'un taux d'inflation visé, monsieur le président. Il s'agissait plutôt d'établir l'orientation que prendrait l'inflation ou, à tout le moins d'amorcer une réduction de l'inflation qui avait atteint 6,8 p. 100 au début de cette année-là, et de paver la voie à la stabilisation des prix.

Il est vrai que l'inflation a baissé à un niveau inférieur à celui qui avait été prévu. À mon sens, cela ne devrait pas être une source de consternation. Il est préférable que l'inflation se situe au-dessous qu'au-dessus du taux visé. Cela nous aidera à empêcher une augmenter des taux d'intérêt et pourra nous être utile sur d'autres chapitres.

[*Texte*]

The Chairman: Are you convinced, however, that we have a lower path of interest rates? If you talk about the track for inflation, people make decisions based on their expectations of such things as inflation. Companies make decisions. People make decisions in terms of the rates of leases for buildings. Individuals make decisions based on purchases of larger items anyway, such as automobiles and houses.

If you have a situation where the inflation rate is considerably less, including such things as people's expectations with regard to their jobs and salaries, you can have a lot of difficulty created when things are different from what had been predicted. I'm not saying you have to take responsibility for that. No one expects you to have the crystal ball that can tell everybody exactly the way things are going to be, but it seems to me the fact that inflation has been lower has a benefit in its own right in the long run.

• 1555

The rapid period or the very severe change has caused its own problem, and probably at least in part has been responsible for some of the dislocation that we've seen in the economy and impacting, among other things, employment.

Mr. Crow: Let me point out that when those inflation reduction targets were brought in, I think the consensus was that inflation would really not come down. If one looks at conventional economic forecasts, that was certainly the case. I remember being shown a prediction of the Conference Board, for example. Let's also recall that monetary policy operates with considerable lags on the system, and let's also recall that inflation was moving up before then, not moving down.

Let's also recall that people, some groups, were were claiming not only salary increases of what they had on the table but an additional 7% for the GST. It didn't make kind of economic or arithmetic sense, but it certainly made a lot of sense from the point of view of a rallying cry.

Let's also bear in mind that interest rates reached a peak in fact about May 1990 and have been coming down through that period steadily. I don't think the record is that bad, all things considered. Interest rates came down a very long way from the high points, and I think it is highly questionable if the bank hadn't stayed in there whether interest rates would have come down like that.

The Chairman: Given the fact that inflation targets have been exceeded or bettered, is the bank now establishing new targets?

Mr. Crow: I will repeat what I said before, that these are inflation reduction targets. The whole purpose of producing these targets was to have a power for reducing inflation, and if one does better in reducing inflation than originally intended, that is a source of some comfort rather than dismay.

Indeed, with recent numbers we are within. . .we have price stability close by. That is fundamentally helpful. Would we wish to have different targets? That's a question, of course, we'd have to discuss with the minister, and I really couldn't discuss that here.

[*Traduction*]

Le président: Êtes-vous vraiment convaincu que les taux d'intérêts sont sur la voie descendante? L'inflation influe sur les décisions que prennent les particuliers et les entreprises. Certains doivent déterminer le loyer de leurs immeubles. D'autres décideront d'acheter des biens importants, comme une auto ou une maison, en fonction du taux d'inflation.

Lorsque le taux d'inflation est plutôt bas, et cela a une incidence sur les attentes des gens quant à leurs emplois et à leurs salaires, lorsque les conditions ne sont pas celles qu'on avait prévues, la situation devient très difficile. Je ne veux pas dire que vous en soyez responsable. Nous savons que vous n'avez pas de boule de cristal qui vous permette de prédire exactement ce qui se passera, mais il me semble que la réduction de l'inflation est avantageuse en soi à long terme.

La période de graves changements que nous avons connue a été la source de problèmes particuliers et, du moins en partie, la cause de la dislocation de l'économie qui a eu d'importantes conséquences, notamment sur l'emploi.

M. Crow: Permettez-moi de vous faire remarquer que, lorsque nous avons annoncé ces objectifs de réduction de l'inflation, on estimait généralement que celle-ci ne diminuerait pas. C'était certainement le cas des prévisions économiques traditionnelles. Je me souviens d'avoir vu les prédictions du Conference Board, par exemple. N'oublions pas non plus que la politique monétaire accuse un retard considérable par rapport au système et que, à l'époque, l'inflation était à la hausse et non à la baisse.

Permettez-moi aussi de vous rappeler que certains réclamaient non seulement des augmentations de salaire, mais une hausse additionnelle de 7 p. 100 pour la TPS. Cela n'avait aucun sens arithmétique ni économique, mais c'était devenu un cri de ralliement très populaire.

Rappelons-nous aussi que les taux d'intérêt ont atteint un sommet autour de mai de 1990 et qu'ils n'ont cessé de baisser depuis. Tout compte fait, le bilan ne me semble pas mauvais. Les taux d'intérêt ont considérablement baissé , et je ne suis pas sûr quel aurait été le cas si la Banque n'était pas intervenue comme elle l'a fait.

Le président: Étant donné que les taux d'inflation visés ont été atteints et même abaissés de quelques crans de plus, la Banque compte-t-elle établir de nouveaux objectifs?

M. Crow: Je répète qu'il s'agit d'objectifs de réduction de l'inflation. Notre but était de réduire l'inflation et si l'on réussit à réduire l'inflation au-delà de ce qui avait été prévu à l'origine, il me semble que cela devrait nous réjouir et non nous inquiéter.

D'ailleurs, des données récentes indiquent que. . . la stabilité des prix est pratiquement réalisée, et cela nous sera très utile. Pensons-nous nous fixer de nouveaux objectifs? C'est une question qu'il nous faudra évidemment aborder avec le ministre et dont je ne peux discuter ici.

[*Text*]

Mr. Gray: Just to carry on from your questions, Mr. Chairman, is it the bank's view that what it considers price stability has been achieved, or that even lower inflation than we have now represents an objective of monetary policy for the bank?

Mr. Crow: When the inflation reduction targets were introduced back in early 1991, the bank produced some papers analysing in some detail these arrangements, and we said at that time that the objective was to get inflation, as measured by the consumer price index, essentially down to below 2% by the end of 1995. We were not defining at that point what constituted price stability, but we would be doing further work on the issue. We invited others to do work on the issue, and no doubt would wish to give further indication of what constituted price stability at that time, or before 1995, I would think. In any event, it was clear that price stability was a rate of inflation under 2%.

• 1600

Mr. Gray: Many people thought your definition of price stability was zero inflation. Are you saying that is not the case?

Mr. Crow: I'm telling you what we said on the subject in early 1991.

There is a question of measured price indexes, or let's say inflation as measured through price indexes and the quality of price indexes. We've had some discussion on this and what constitutes price stability in terms of any particular measurement, such things as quality change, new products, base-weighted indexes as opposed to current-weighted indexes—all kinds of interesting questions—and the kinds of biases they might inject into measured inflation as a reflection of actual inflation. We've done some work on those concepts. We've invited other people to do work on those concepts. We can discuss the whole question of what, in terms of any particular price index, constitutes price stability. We would be delighted to discuss it with anybody.

That's the statement we made. It's on the record.

Mr. Gray: So you're not pursuing zero inflation as an objective?

Mr. Crow: We are pursuing the objective of price stability, preserving the value of money. That is the fundamental objective of monetary policy as we've put it out, as a contribution to good economic performance.

Mr. Gray: How do you pursue something as an objective if you haven't yet defined it?

Mr. Crow: We've defined it closely enough for these purposes, I would say. The objective is to get the CPI increasing by less than 2% by the end of 1995. Whether that constitutes price stability or not is a subject... About the

[*Translation*]

M. Gray: J'aimerais faire suite aux questions posées par le président. La Banque estime-t-elle que la stabilité des prix a été réalisée ou qu'un taux d'inflation encore inférieur au taux actuel constitue un bon objectif de politique monétaire pour la Banque?

M. Crow: Lorsque les objectifs de réduction de l'inflation ont été rendus publics au début de 1991, la Banque a publié des documents comprenant des analyses détaillées de ces arrangements. Nous avons alors déclaré que notre objectif était de voir l'inflation, mesurée en fonction de l'indice des prix à la consommation, descendre jusqu'à un taux inférieur à 2 p. 100 d'ici la fin de 1995. Nous n'avons alors pas défini la stabilité des prix, mais nous avons poursuivi nos travaux à ce sujet. Nous avons invité d'autres gens à faire des études à cet égard, et je crois que nous pourrons indiquer ce que constitue la stabilité des prix d'ici 1995 ou peut-être même avant. Quoi qu'il en soit, il était évident à l'époque que la stabilité des prix était un taux d'inflation inférieur à 2 p. 100.

M. Gray: Bien des gens pensaient que votre définition de la stabilité des prix équivalait à un taux d'inflation nul. Êtes-vous en train de nous dire que ce n'est pas le cas?

M. Crow: Je suis en train de vous redire ce que nous disions à ce sujet au début de 1991.

Il y a toute la question de la mesure des indices des prix, ou plutôt de l'inflation telle que mesurée par des indices des prix; il faut s'interroger sur la qualité de ces indices. Nous en avons discuté, nous nous sommes demandé en quoi consiste la stabilité des prix d'après une mesure donnée. Il faut tenir compte de divers facteurs, notamment du changement qualitatif, des nouveaux produits, des indices pondérés en fonction d'une année de base par opposition aux indices établis en fonction de la situation du moment. Il est fort intéressant de jongler avec tout cela et de s'interroger sur l'influence que ces facteurs peuvent avoir sur la mesure de l'inflation, par opposition à l'inflation réelle. Nous avons planché là-dessus. Nous avons invité d'autres spécialistes à y travailler également. Quand on se demande ce qu'est la stabilité des prix selon un indice des prix donnés, nous pouvons toujours en discuter. Nous serions ravis d'en discuter avec quiconque.

Voilà la déclaration que nous avons faite à l'époque; c'est du domaine public.

M. Gray: Vous ne vous êtes donc pas fixé comme objectif un taux d'inflation absolument nul?

M. Crow: L'objectif que nous poursuivons est de parvenir à la stabilité des prix pour maintenir la valeur de notre devise. Voilà l'objectif fondamental de la politique monétaire que nous avons établi pour contribuer au bon rendement de l'économie.

M. Gray: Comment pouvez-vous poursuivre un objectif que vous n'avez pas encore défini?

M. Crow: J'estime que nous en avons donné une définition suffisamment précise. L'objectif est de faire en sorte que l'augmentation de l'IPC soit inférieur à 2 p. 100 d'ici la fin de 1995. Quant à savoir si cela constitue ou non la

[*Texte*]

measurement issues involved in price stability, we are happy to discuss this internally, to produce some studies. We're working on that issue, and we would invite others to do the same. I think that's a very reasonable position to take. But clearly, other people may think otherwise.

The Chairman: You're correct, those targets called for a rate of increase in the CPI of 2% or less by 1995. But we're a long way from 1995. As well, I believe your statement at the time was that the objective would be further reductions in inflation until price stability was achieved. So given we're below the 2%, it appears, or we may be below the 2%, doesn't it seem we can't really wait till 1995 to make a further decision, if we have reached that point?

Mr. Crow: It would be an interesting topic to discuss with the Minister of Finance, Mr. Chairman.

Mr. Langdon (Essex—Windsor): Mr. Crow, you do have some responsibility to discuss with the finance committee too what you intend to do. That's the whole point of your being here.

Mr. Crow: Yes, that may well be, and I've been discussing it, but I'm not about to signal policy decisions in advance without discussing them with the Minister of Finance.

Mr. Langdon: Do you mean to say you haven't discussed with the Minister of Finance yet the fact that you're well below the inflation targets?

Mr. Crow: My discussions with the Minister of Finance, as you know and as I have said on many occasions, are confidential, and I plan to keep them that way.

Mr. Langdon: But if you have talked about it with him, surely you can give us some sense of what's in your mind about—

Mr. Crow: As I said, my discussions with the Minister of Finance are confidential and I'm not prepared to discuss whether I've discussed anything with him or not.

Mr. Langdon: But surely you should be prepared to discuss with the finance committee—

Mr. Crow: I'm discussing with the finance committee—

Mr. Langdon: —what you are intending to do with monetary policy in the future, insofar as you have already reached the targets you set for the end of 1995. That is a very logical position for us to take as a committee.

Mr. Crow: Well, that is exactly what I've been discussing with the committee.

Mr. Langdon: No, you're refusing to discuss—

Mr. Crow: What I'm not prepared to say is whether there will be new targets or not. Clearly that is something I have to discuss with the government, with the minister, and it would be premature to make that statement now. So I'm not prepared to.

[*Traduction*]

stabilité des prix, c'est une autre question. Au sujet des problèmes de mesure relativement à la stabilité des prix, nous en discutons à l'interne, nous réalisons des études à ce sujet. Nous y travaillons et nous invitons les autres à en faire autant. Je trouve que c'est une position très raisonnable. D'autres peuvent évidemment ne pas être d'accord avec nous.

Le président: Vous avez raison, l'objectif était bel et bien d'atteindre un taux d'augmentation de l'IPC de 2 p. 100 ou moins d'ici 1995. Mais nous sommes très loin de 1995. Par ailleurs, je crois que vous avez également dit à l'époque que votre objectif serait de continuer par la suite à réduire l'inflation jusqu'à la stabilité totale des prix. Donc, puisqu'il semble que nous soyons déjà à moins de 2 p. 100, ou du moins nous avons peut-être déjà franchi ce seuil, ne vous semble-t-il pas que nous ne pouvons pas vraiment attendre à 1995 pour prendre d'autres décisions, puisque nous avons déjà atteint ce point?

M. Crow: Il serait intéressant d'en discuter avec le ministre des Finances, monsieur le président.

M. Langdon (Essex—Windsor): Monsieur Crow, il vous incombe également de discuter avec le comité des finances de ce que vous comptez faire. C'est la raison de votre présence ici.

M. Crow: Oui, peut-être, et j'en ai d'ailleurs discuté, mais il n'est pas question que je donne à l'avance des indices de notre future politique sans en discuter avec le ministre des Finances.

M. Langdon: Voulez-vous dire que vous n'avez pas encore discuté avec le ministre des Finances du fait que vous avez dépassé, et de loin, les objectifs que vous aviez établis dans la lutte contre l'inflation?

M. Crow: Mes discussions avec le ministre des Finances, comme vous le savez et comme je l'ai déjà dit à plusieurs reprises, sont confidentielles et j'ai l'intention de faire en sorte qu'elles le demeurent.

M. Langdon: Mais si vous en avez discuté avec lui, vous pouvez certainement nous donner une idée de vos réflexions sur. . .

M. Crow: Je le répète, mes discussions avec le ministre des Finances sont confidentielles et je n'ai pas l'intention de répondre à toute question portant sur les éventuelles discussions que j'ai pu avoir avec lui.

M. Langdon: Mais vous devriez pourtant être disposé à discuter avec le comité des finances. . .

M. Crow: Je discute avec le comité des finances.

M. Langdon: . . .de ce que vous comptez faire à l'avenir dans le domaine de la politique monétaire, puisque vous avez déjà atteint les objectifs que vous aviez établis pour la fin de 1995. Il est tout à fait logique pour nous d'adopter cette position au comité.

M. Crow: Eh bien, c'est justement de cela que je discute avec le comité.

M. Langdon: Non, vous refusez de discuter. . .

M. Crow: Je refuse de dire s'il y aura ou non de nouveaux objectifs. Il est évident qu'il faut que j'en discute avec le gouvernement, avec le ministre, et il serait prématuré que je fasse une déclaration à ce sujet maintenant. Je n'ai donc pas l'intention d'en faire une.

[*Text*]

• 1605

Mr. Blenkarn: What I want to know is whether you are satisfied that the CPI reflects the true index of inflation, or are improvements that are made in general quality of goods and that type of thing, which is going on all the time. . .is it a situation in fact whereby the CPI overstates the rate of inflation?

Mr. Crow: We think there are some biases in the CPI that tend to give us, in terms of the CPI, let's say, a higher rate of inflation than, let's say—

Mr. Blenkarn: Really exists.

Mr. Crow: —the true rate of inflation.

Mr. Blenkarn: When we get down to 1.3%, 1.4% or 1.6%, the fact is that we may have negative inflation. In other words, we may have deflation going on rather than inflation going on.

Mr. Crow: Our work today would not indicate that the bias is that large, by any means.

Mr. Blenkarn: What is the bias on your work?

Mr. Crow: I'm going to ask my colleagues to answer that question since they've done the detailed work.

Mr. Bernard Bonin (Deputy Governor, Bank of Canada): All the studies we've seen so far would put the bias at between one half percent and one percent.

Mr. Blenkarn: One half to one percent? If we're not in negative, we're awful close. At 1% we're within a hair's breath. Is there anything that can be done with the CPI, or Statistics Canada, to have them produce an index that is more in line with the truth, as you see it, or is this impossible to do?

Mr. Crow: In fact, we've looked rather closely, of course, at Statistics Canada's CPI measure. We think Statistics Canada does a rather good job with the consumer price index, given all the circumstances. There are problems that confront any price index. I suspect there's no such thing as a perfect price index in a world that is not perfect, and never will be.

For one thing, you get change in the basket of products that comes into the system. Let's assume that the world will continue to change in that sense, not being perfect, if you wish. Therefore, it's difficult for a consumer price measure, or a price measure at all, to catch those kinds of changes. I should note, by the way, that the inflation reduction targets were couched in terms of bands because of the uncertainty at any point in time of where you're going.

Mr. Blenkarn: Is there any matter of the aging of the price index that gets it even more off base?

Mr. Crow: The basket of goods that goes in—it's a typical consumer basket that's used as a base for the consumer price index—is updated, of course, periodically. It's not updated every month, for example. It's updated on the basis of a survey of consumer spending and the derivation of averages of consumer spending across the whole range—

[*Translation*]

M. Blenkarn: Ce que je veux savoir, c'est si, à votre avis, l'IPC est le reflet exact de l'inflation, ou bien si l'élévation constante de la qualité des biens créé une distorsion telle que l'IPC a tendance à exagérer le taux d'inflation?

M. Crow: Nous croyons que l'IPC comporte certaines distorsions qui font que le taux d'inflation tel que mesuré d'après cet indice a tendance à être plus élevé que, disons. . .

M. Blenkarn: Que la réalité?

M. Crow: . . . le taux d'inflation véritable.

M. Blenkarn: Puisque nous en sommes à un taux oscillant entre 1,3 et 1,6 p. 100, il est fort possible que la tendance réelle soit en fait négative. Autrement dit, peut-être sommes-nous dans une période de déflation et non plus d'inflation.

M. Crow: Dans l'état actuel de nos travaux, nous ne croyons pas que l'écart soit aussi important, loin de là.

M. Blenkarn: Quel est l'écart, d'après vos travaux?

M. Crow: Je vais demander à mes collègues de répondre à cette question, car ce sont eux qui ont fait des études détaillées là-dessus.

M. Bernard Bonin (sous-gouverneur, Banque du Canada): D'après toutes les études que nous avons vues à ce jour, l'écart oscillerait entre un demi et un pour cent.

M. Blenkarn: Un demi à un pour cent? S'il n'y a pas déflation, nous n'en sommes pas loin. À un pour cent, nous en sommes à un cheveu. Pourrait-on retravailler l'IPC à Statistique Canada afin de produire un indice qui refléterait plus fidèlement la réalité, ou bien est-ce une tâche impossible?

M. Crow: Évidemment, nous avons examiné de très près l'IPC établi par Statistique Canada. Dans les circonstances, nous croyons que Statistique Canada fait du bon travail en établissant l'indice des prix à la consommation. Des problèmes surgissent inévitablement quand on veut établir un indice des prix. Je soupçonne qu'il est impossible d'en établir un qui soit parfait dans un monde qui ne l'est pas et ne le sera jamais.

Tout d'abord, on observe des changements dans le panier de produits sur lequel on se base. Nous supposons donc que le monde va continuer de changer, qu'il ne sera jamais parfait, si l'on veut. Par conséquent, il est difficile d'établir une mesure des prix à la consommation ou une quelconque mesure des prix qui tiendrait compte de tous ces changements. Soit dit en passant, je signale que les objectifs pour la réduction de l'inflation ont été exprimés selon une fourchette à cause de l'incertitude qui existe toujours.

M. Blenkarn: L'indice des prix subit-il un vieillissement qui provoque une distorsion encore plus grande?

M. Crow: On fait bien sûr une mise à jour périodique du panier de produits de consommation qui sert de base pour établir l'indice des prix à la consommation. Par contre, il ne s'agit pas d'une mise à jour mensuelle. La mise à jour se fait en fonction d'une enquête sur les dépenses des consommateurs permettant d'établir les dépenses moyennes pour toute une gamme de produits.

[*Texte*]

Mr. Blenkarn: But they're still using 1986, aren't they?

Mr. Crow: I believe so.

Mr. Blenkarn: Yes.

Mr. Crow: For example, tobacco has a larger weight there than it no doubt would have in 1992.

Mr. Gray: I find this to be an interesting line of inquiry. The purpose of this meeting with the governor is, according to the order of the day, an inquiry into the state of the Canadian economy. I was interested to hear the governor say that the economy started to grow in the second quarter of 1991. Putting aside what I've been informed to be a fact, that the economy shrank in the fourth quarter of 1991, I ask the governor, is he satisfied with the levels of growth since the second quarter of 1991? Are you satisfied with these levels of growth, or do you think they're satisfactory for the Canadian economy?

Mr. Crow: I think it's a small question of fact, but I think the economy grew in the fourth quarter of 1991. But I don't want to stick on a question of—

Mr. Gray: All right, let's say I was wrong on that. Would the—

Mr. Crow: What we've had is modest growth. I'm sure the Canadian economy can do better, and I would hope it can. It will.

Mr. Gray: Isn't it true that the growth that we're talking about is much slower than the previous recoveries from recessions?

Mr. Crow: It's certainly slower than the preceding recovery. The decline was less marked as well, of course.

• 1610

Mr. Gray: You say the economy can do better. What rates of growth are you thinking about, and over what period?

Mr. Crow: Over the long run, we would think our economy grows 3% in terms of potential. That's a number that can be revised on the basis of estimates of the quality of capital, quality of education, training, labour supply, immigration and things like that. That's the kind of number that, over the long run, the economy should be expected to produce. In the short run, of course, there can be up or down variations from that, depending on the cycle.

Mr. Gray: What would you say to the question of whether there's a link between achieving inflation targets so far ahead of the original schedule and the very slow growth that we're talking about?

Mr. Crow: I think it's helped to get interest rates down further than they otherwise might have been.

Mr. Gray: Speaking of interest rates, aren't our real interest rates a lot higher than those in the United States, even though our inflation is much lower than in that country? Why should that be the case?

[*Traduction*]

M. Blenkarn: Mais on utilise encore 1986 comme année de référence, n'est-ce pas?

M. Crow: Je le crois.

M. Blenkarn: Oui.

M. Crow: Par exemple, à cette date, le tabac a sûrement une importance pondérée plus grande qu'il ne l'aurait aujourd'hui, en 1992.

M. Gray: Je trouve que tout cela est fort intéressant. D'après l'ordre du jour, l'objet de la présente réunion avec le gouverneur est de faire enquête sur l'état de l'économie canadienne. J'ai trouvé intéressant d'entendre le gouverneur dire que l'économie avait commencé à croître au deuxième trimestre de 1991. Je mets donc de côté un renseignement qu'on m'avait présenté comme véridique, à savoir que l'économie avait connu une décroissance au quatrième trimestre de 1991, et je demande au gouverneur s'il est satisfait du taux de croissance observé depuis le deuxième trimestre de 1991? Êtes-vous satisfait de cette croissance, ou croyez-vous plutôt que c'est satisfaisant pour l'économie canadienne?

M. Crow: Je ne voudrais pas vous contredire, mais je crois qu'il y a eu croissance économique au quatrième trimestre de 1991. Mais je ne veux pas m'attarder sur une question de. . .

M. Gray: Très bien, disons que je me suis trompé là-dessus. Est-ce que. . .

M. Crow: Nous avons connu une croissance modeste. Je suis certain que l'économie canadienne peut faire mieux et j'espère. . . en fait, je sais que c'est ce qui se produira.

M. Gray: N'est-il pas vrai que la croissance que l'on a observée est beaucoup plus lente que celle déjà observée antérieurement au moment de la reprise, à la sortie d'une récession?

M. Crow: Chose certaine, la croissance est plus lente que lors de la dernière reprise. Par contre, la baisse a également été moins marquée.

M. Gray: Vous dites que l'économie peut faire mieux. Quel taux de croissance envisagez-vous et sur quelle période?

M. Crow: À long terme, nous croyons que notre économie peut connaître une croissance de 3 p. 100. C'est un chiffre qui peut-être révisé sur la base des prévisions en matière de qualité des capitaux et d'éducation, de formation, de population active, d'immigration, etc. À long terme, l'économie devrait pouvoir connaître une croissance de cet ordre. À court terme, on peut évidemment observer des écarts à partir de ce chiffre, selon le cycle que nous traversons.

M. Gray: Croyez-vous qu'il y a un lien entre le fait qu'on ait atteint les objectifs en matière d'inflation tellement tôt par rapport aux prévisions et la très faible croissance dont nous venons de parler?

M. Crow: Je crois que cela a aidé à faire baisser les taux d'intérêt encore plus bas que ceux qu'on aurait pu observer autrement.

M. Gray: À propos des taux d'intérêt, nos taux d'intérêts réels ne sont-ils pas beaucoup plus élevés qu'aux États-Unis, même si notre taux d'inflation est beaucoup plus faible? Quelle en est la raison?

[*Text*]

Mr. Crow: The real interest rate is a tricky concept, Mr. Gray, because it depends upon people's expectations about inflation and if people in Canada really expect inflation to stay down. This is notwithstanding statements to the effect that inflation is going to move up again, even because of policy. Some people want more inflation. However, if it is the case that, notwithstanding such comments, inflation does stay low, then that is the environment that's most conducive to bringing interest rates down. We can also call this price stability, let's say, however measured in these refined terms.

However, you have to bring in savers and investors with you. You have to build confidence among them. This is what the Bank of Canada has been trying steadily over the years to do. I think we've had some success. I wouldn't want to claim that we've had total success, but we've had some success and we'll want to try to carry on generating that kind of success because that's the sure foundation for bringing interest rates down.

Mr. Gray: You don't see any inconsistency with our interest rates being higher than those in the United States at the same time that our inflation is lower?

Mr. Crow: I don't think consistency or inconsistency is the word. It's a fact that our inflation is lower than theirs. It's a fact that our interest rates are higher. The issue is how we get our interest rates down to reflect our success in reducing inflation.

Some people would say you should print more money. I think they would. If you add liquidity to the system, that will drive interest rates down. I don't believe that that's a sure-fire way of getting interest rates down by any means. Indeed, I think it might have a perverse effect. How do you build up confidence among savers and investors so that they are prepared to hold claims in Canadian dollars at low rates of interest rather than high rates of interest?

Mr. Gray: Are you suggesting—

Mr. Crow: That's something that takes patience and time. I'm glad to see that the Bank of Canada is succeeding in doing that.

Mr. Gray: Are you suggesting that people in the United States have more confidence than Canadians with what's happened with inflation in their respective countries?

Mr. Crow: Oh, I wouldn't want to comment on what the Americans think or don't think. I think we should concentrate in the Bank of Canada on what Canadians think.

Mr. Gray: I'm just trying in an overly simplistic way to relate what you're saying to the figures that we have. Interest rates are lower in the United States than in Canada, yet inflation there is higher.

[*Translation*]

M. Crow: Le taux d'intérêt réel est une notion assez floue, monsieur Gray, car cela dépend des attentes des gens en matière d'inflation. Les Canadiens s'attendent-ils vraiment à ce que l'inflation demeure faible? Certains prévoient que l'inflation va reprendre, à cause même de la politique. Il y a des gens qui souhaitent que l'inflation reprenne. Néanmoins, si l'inflation demeure faible en dépit de telles déclarations, ce sera le climat idéal pour faire baisser les taux d'intérêt. On peut également appeler cela la stabilité des prix, peu importe la façon dont on la mesure.

Il faut cependant que les épargnants et les investisseurs nous suivent dans cette démarche. Il faut leur inspirer confiance. C'est ce que la Banque du Canada a essayé de faire sans relâche au fil des années. Je crois que nous avons connu un certain succès. Je n'irai pas jusqu'à prétendre que le succès est total, mais nous avons connu un certain succès et nous allons nous attacher à poursuivre dans cette voie parce que c'est le meilleur moyen de faire baisser les taux d'intérêt.

M. Gray: Vous ne voyez rien d'illogique à ce que nos taux d'intérêt soient plus élevés qu'aux États-Unis alors même que notre taux d'inflation est plus bas?

M. Crow: Je ne crois pas que ce soit une question de logique. C'est un fait que notre inflation est plus faible que la leur. C'est un fait que nos taux d'intérêt sont plus élevés. La question est de savoir comment faire baisser nos taux d'intérêt de manière à profiter de nos succès dans la lutte contre l'inflation.

Certains diront qu'il faut imprimer davantage de billets. Ces gens-là affirment qu'en accélérant la masse monétaire, on fera baisser les taux d'intérêt. Pour ma part, je ne suis absolument pas convaincu que ce soit une méthode assurée de faire baisser les taux d'intérêt. En fait, je pense que cela pourrait avoir l'effet contraire. La question, c'est de savoir comment inspirer confiance aux épargnants et aux investisseurs afin que ces derniers soient prêts à détenir des actifs en dollars canadiens à des faibles taux d'intérêt.

M. Gray: Êtes-vous en train de nous dire. . .

M. Crow: Pour cela, il faut de la patience et du temps. Je suis content de voir que les efforts de la Banque du Canada en ce sens portent fruits.

M. Gray: Insinuez-vous que les Américains ont davantage confiance que les Canadiens, compte tenu de l'évolution de l'inflation dans nos pays respectifs?

M. Crow: Oh, je ne m'aventurerai pas à commenter sur ce que les Américains peuvent penser. Je crois que la Banque du Canada devrait plutôt se concentrer sur ce que les Canadiens pensent.

M. Gray: J'essaie seulement, de façon tout à fait simpliste, d'établir un lien entre ce que vous dites et les chiffres que nous avons sous les yeux. Les taux d'intérêt sont plus bas aux États-Unis qu'au Canada, pourtant l'inflation y est plus élevée.

[*Texte*]

• 1615

Mr. Crow: If you go back not so long ago, inflation was higher in Canada than in the United States. In fact, inflation in Canada has been generally higher, I would say, over the past decade or two in the United States. I guess I wouldn't want to be seen to share the view that having a lower inflation than the States is a reason for concern. I think we should be moderately happy with that, rather than sad.

Mr. Gray: Mr. Chairman, one last point, and I will be happy to turn the floor over to somebody else. What can you tell us about the reason unemployment rates in this country are so much higher than in the United States, and so much higher than in most of the G-7 countries, if not all of them? What do you foresee happening with respect to jobs in this country over the coming year?

Mr. Crow: The unemployment rate is the product of many forces in the economy—forces of labour demand, labour supply, structure in the economy, legislation, custom. I think explaining the unemployment rate by any single element is daring, to say the least. What I think one can look forward to, however, is a process of decline in the unemployment rate. You have to remember that the unemployment rate is a lagged variable in the cycle. For example, the recorded unemployment rate moved up in November because people came back into the labour force in large measure. Employment rose, but re-entrants, as they are called in the jargon, were there in large numbers. I think the labour force expanded by 0.4%. in a month.

Mr. Gray: You're not suggesting that people shouldn't try to go to work?

Mr. Crow: I wasn't suggesting that at all.

Mr. Gray: Isn't it true that the pace of new job creation was much slower than has been the case in previous recoveries?

Mr. Crow: The growth of productivity has also been higher. When you consider the expansion of output productivity, the growth has been surprisingly strong.

Mr. Gray: At the expense of jobs.

Mr. Crow: In the short run, you can look at it that way. There is something going on there that is somewhat unusual in terms of the structure of the recovery. Productivity has grown more than one might have expected for a typical economic cycle of recovery, given the pace of expansion activity.

Mr. Blenkarn: What is the productivity growth rate for this year, for example?

Mr. Crow: We don't have the full quarter numbers in yet, but we can come back to look at it. Numbers jump around a bit, but they're over the kind of trend you would expect.

Mr. Gray: You said, if I recall this correctly, that you thought an appropriate growth rate for this stage in the cycle was 3%. The Minister of Finance—

[*Traduction*]

M. Crow: Il n'y a pas si longtemps, l'inflation était plus élevée au Canada qu'aux États-Unis. En fait, je dirais qu'au cours des dix ou vingt dernières années, l'inflation a généralement été plus élevée au Canada qu'aux États-Unis. Je ne voudrais pas donner l'impression de croire qu'il y a lieu de s'inquiéter parce que nous avons un taux d'inflation plus bas qu'aux États-Unis. Je trouve que nous devrions plutôt nous en réjouir modérément, et non nous en attrister.

M. Gray: Monsieur le président, un dernier point, après quoi je céderai la parole à quelqu'un d'autre. Pouvez-vous nous dire pourquoi le taux de chômage est tellement plus élevé ici qu'aux États-Unis et que dans la plupart, sinon dans tous les autres pays du G-7? Quelles sont vos prévisions en matière d'emploi au Canada pour l'année prochaine?

M. Crow: Le taux de chômage est le produit de nombreuses forces en jeu dans l'économie: l'offre et la demande de main-d'oeuvre, la structure de l'économie, la législation, les habitudes. Je pense qu'il serait pour le moins audacieux d'attribuer le taux de chômage à un seul de ces éléments. Je dirais toutefois qu'on peut s'attendre à une baisse graduelle du taux de chômage. Il ne faut pas perdre de vue que le taux de chômage est une variable qui accuse un retard dans le cycle. Par exemple, le taux de chômage enregistré en novembre a augmenté parce que beaucoup de gens ont réintégré la population active. Le nombre d'emplois a augmenté, mais les personnes entrant de nouveau sur le marché du travail ont été très nombreuses. Je pense que la population active a connu une croissance de 0,4 p. 100 en un mois.

M. Gray: Vous n'insinuez pas que les gens ne devraient pas essayer de trouver du travail?

M. Crow: Absolument pas.

M. Gray: N'est-il pas vrai que le taux de création d'emplois est beaucoup plus faible qu'il ne l'était lors des précédentes reprises?

M. Crow: La croissance de la productivité a également été plus élevée. Si l'on tient compte de la croissance de la productivité au chapitre des extrants, on peut dire que la croissance a été étonnamment forte.

M. Gray: Au dépens des emplois.

M. Crow: À court terme, on peut voir les choses sous cet angle. Il se passe quelque chose d'assez inhabituel sur le plan de la structure de la reprise. La productivité a connu une croissance plus élevée que ce à quoi on aurait pu s'attendre dans un cycle économique typique de reprise, compte tenu du rythme d'expansion des activités.

M. Blenkarn: Quel est le taux de croissance de la productivité pour cette année, par exemple?

M. Crow: Nous n'avons pas encore le chiffre exact pour le dernier trimestre, mais on pourra revenir pour en discuter. Les chiffres montrent des fluctuations, mais c'est généralement supérieur à ceux à quoi on pourrait normalement s'attendre.

M. Gray: Si je me rappelle bien, vous avez dit qu'à cette étape-ci du cycle, on pourrait normalement s'attendre à un taux de croissance de 3 p. 100. Le ministre des Finances. . .

[*Text*]

Mr. Crow: No, I didn't say that, Mr. Gray.

Mr. Gray: Just to refresh my memory, in what connection did you use—

Mr. Crow: I said that the economy in terms of the growth of its potential, if you wish—I'm sorry I'm using jargon here. . . The trend is probably that the growth the economy can sustain—in additions of capital and labour to the economy, taking into account what one thinks about the quality of investment, whether it's in labour or in capital—is around 3%. That's the kind of trend in the growth of the economy.

Mr. Gray: The Minister of Finance in his economic statement last week forecast a rate of economic growth for Canada next year of, I think, 2.5%. What will the Bank of Canada do to help the Canadian economy achieve the 3% growth rate that you've talked about, rather than the growth rate at 2.5% mentioned by the Minister of Finance, which, I have to mention, he also didn't achieve last year, but we can hope—

Mr. Crow: Oh, you can mention it. I won't tell him, Mr. Gray. Please do so.

• 1620

Mr. Gray: You don't tell us what you say to him, so we can assume you'll keep confidences here.

Mr. Crow: That's fair enough. If I may, before I answer that question, I'll come back to the question of numbers. If you look at the third quarter of 1992 over the year previous, the growth in output per worker was 1.8%. For this stage of the cycle, all things considered, that is on the high side—encouraging from the point of view of the future prosperity of the country, even if in the short run it has not a particularly welcome effect on jobs.

Your question was my 3% compared with the minister's 2.5%. Well, I guess the short answer is that you're comparing two different concepts.

Mr. Gray: I'm not criticizing your number. I'm really asking what the Bank of Canada intends to do to help the minister achieve his number and, better still, help the economy achieve a 3% number.

Mr. Crow: I think we have to go back into some of the fundamentals of monetary policy at this point, Mr. Chairman, as regards what it is you think monetary policy can do. Let's remind ourselves that all monetary policy has to work with is that little balance sheet of the Bank of Canada of $26 billion, in a financial system that is in the hundreds of billions.

[*Translation*]

M. Crow: Non, je n'ai pas dit cela, monsieur Gray.

M. Gray: Si vous voulez bien me rafraîchir la mémoire, dans quel contexte avez-vous. . .

M. Crow: J'ai dit que la croissance du potentiel de l'économie—je m'excuse si j'utilise un langage hermétique. La tendance est probablement telle que la croissance que l'économie est capable de soutenir—en termes d'ajouts de capitaux et de main-d'oeuvre à l'économie, en tenant compte du jugement que l'on porte sur la qualité de l'investissement, qu'il s'agisse de main-d'oeuvre ou de capitaux—cette croissance donc est d'environ 3 p. 100. C'est la tendance générale pour la croissance de l'économie.

M. Gray: Le ministre des Finances, dans son exposé économique de la semaine dernière, prévoyait pour l'année prochaine un taux de croissance économique au Canada de 2,5 p. 100, si je ne me trompe. Que fera la Banque du Canada pour aider l'économie canadienne à réaliser cette croissance de 3 p. 100 dont vous venez de nous parler, au lieu de se contenter du taux de croissance de 2,5 p. 100 prévu par le ministre des Finances? Soit-dit en passant, le ministre des Finances n'avait pas réussi non plus à atteindre ce taux de croissance l'année dernière, mais on peut espérer. . .

M. Crow: Oh, allez-y, dites-le. Je ne le dirai pas, monsieur Gray. Ne vous gênez pas.

M. Gray: Vous ne nous dites pas ce que vous lui dites; nous pouvons donc supposer que ce que nous vous disons ici va demeurer confidentiel.

M. Crow: Vous marquez un point. Avant de répondre à la question, je voudrais revenir aux chiffres. Si l'on compare le troisième trimestre de 1992 à la même période l'année précédente, la croissance de la production par travailleur a été de 1,8 p. 100. À cette étape-ci du cycle, toutes choses étant égales par ailleurs, c'est relativement élevé; c'est encourageant du point de vue de la prospérité future du Canada, même si à court terme cela n'a pas une incidence particulièrement réjouissante sur le plan des emplois.

Votre question portait sur le chiffre de 3 p. 100 que j'ai cité, en comparaison des 2,5 p. 100 avancés par le ministre. En bref, je vous dirais que vous comparez deux choses différentes.

M. Gray: Je ne critique pas votre chiffre. Je demande simplement ce que la Banque du Canada compte faire pour aider le ministre à réaliser son objectif et, mieux encore, pour aider l'économie à connaître un taux de croissance de 3 p. 100.

M. Crow: Monsieur le président, si vous le voulez bien, nous allons revenir aux principes de base de la politique monétaire et nous demander ce qu'il est possible de faire avec une telle politique. Ne perdons pas de vue que le seul et unique outil de travail d'une politique monétaire, c'est ce petit bilan de la Banque du Canada qui est de 26 milliards de dollars, dans le cadre d'un système financier dont la valeur totale s'élève à des centaines de milliards.

[*Texte*]

The issue is what can monetary policy contribute over time to good performance in the Canadian economy? We thought and thought about that, and we've come to the conclusion, on the basis of pretty serious analysis, that over time the best thing we can do is promote confidence, i.e., stability in the value of money.

So the people who work in the economy who use money in their transactions look ahead in terms of. . .use it as a way of linking markets, of measuring future income and what's going to happen, and have confidence in that yardstick. The only way they can have confidence is if it maintains its value. So that is fundamental to the way we tend to look at monetary policy. I must say the argument seems to stand up pretty well.

The Chairman: You talk about money holding its value. What if money is actually increasing in value? I'll use the word deflation. We had deflation in the period of the 1930s. In fact in 1932, I believe, in the United States anyway, interest rates were 1%. We talk about getting lower interest rates, but is deflation not at least as pernicious as inflation?

Mr. Crow: It may be; we haven't got deflation, but we'll have to ponder the subject.

Mr. Blenkarn: You're getting pretty close to it. You've already said the CPI is 0.5% to 1% overstating the true inflation, and the inflation rate is 1.4%, so you're pretty close to deflation.

Mr. Crow: Your question, Mr. Blenkarn, is different from the chairman's. He said, isn't deflation as bad as inflation? You're suggesting that deflation is worse than inflation.

Mr. Blenkarn: No, I'm just saying to you that you're very close to a deflationary economy.

Mr. Crow: We've had inflation all through this period. We haven't got deflation. Some people look at some prices and say we have deflation, but I suspect they're not looking at the situation as appropriately as they might.

Mr. Blenkarn: Let me tell you, in Canada there's been huge capital deflation in terms of the value of real estate. That really has caused a great deal of problems in the financial industry.

Mr. Crow: I was looking at the numbers, the index of new house prices based in 1986. There is a series put out by Statistics Canada, I guess, showing prices in Canada of new houses on the base of 1986 at 134.5.

If you look at the consumer price index over that period, 120-something; I'll give you the number in a second, on the base of 1986. In 1986, the date of the survey, a typical basket of goods was 128.5. Therefore, the price of a new house rose more than the price of the consumer basket.

[*Traduction*]

On se demande donc ce que la politique monétaire peut faire pour contribuer à la bonne performance de l'économie canadienne. Nous y avons réfléchi et nous en sommes venus à la conclusion, sur la base d'une analyse assez sérieuse, qu'avec le temps, la meilleure chose que nous puissions faire est de promouvoir la confiance, c'est-à-dire, la stabilité de l'argent.

Ainsi, les gens qui travaillent dans cette économie et qui utilisent de l'argent dans leurs transactions peuvent envisager l'avenir. . . enfin, ils peuvent utiliser l'argent qu'ils manipulent comme point de repère pour établir des liens entre des marchés, pour mesurer leurs revenus futurs et le faire en toute confiance. Or ils ne peuvent avoir confiance que si la devise maintient sa valeur. C'est donc un élément fondamental de la politique monétaire. Je dois dire que l'argument semble d'ailleurs assez solide.

Le président: Vous dites que la devise doit conserver sa valeur. Mais qu'arrive-t-il si cette valeur augmente? C'est ce qui arrive en cas de déflation. Nous avons connu la déflation au cours des années trente. En fait, en 1932, je crois que le taux d'intérêt était de 1 p. 100, du moins c'était le cas aux États-Unis. On parle de faire baisser les taux d'intérêt, mais la déflation n'est-elle pas au moins aussi pernicieuse que l'inflation?

M. Crow: C'est possible. Il n'y a pas déflation actuellement, mais il faudra réfléchir à la question.

M. Blenkarn: On n'en est pas loin. Vous avez déjà dit que l'IPC exagère le taux d'inflation d'un demi à un pour cent et que le taux d'inflation est de 1,4 p. 100. Nous sommes donc très près de la déflation.

M. Crow: Monsieur Blenkarn, vous posez une question différente de celle du président. Il demandait si la déflation n'est pas aussi mauvaise que l'inflation. Vous, vous dites que la déflation est pire que l'inflation.

M. Blenkarn: Non, je vous dis seulement que nous sommes très près d'une économie déflationniste.

M. Crow: Nous avons connu l'inflation pendant une période prolongée. Nous n'avons pas encore la déflation. Il y en a qui affirment, en se basant sur certains prix, que nous sommes actuellement en période de déflation, mais je soupçonne qu'ils n'examinent peut-être pas la situation aussi scrupuleusement qu'ils le devraient.

M. Blenkarn: Laissez-moi vous dire qu'au Canada, il y a eu une déflation très forte dans le secteur de l'immobilier puisque la valeur des immeubles a chuté de façon spectaculaire, ce qui a causé énormément de problèmes au secteur financier dans son ensemble.

M. Crow: Je regardais les chiffres, l'indice des prix des maisons neuves pondérée sur la base de 1986. Il y a une série de statistiques publiées par Satistique Canada, je crois, montrant que le prix des maisons neuves au Canada, si l'on prend 1986 comme année de référence, est de 134,5.

Maintenant, voyons l'indice des prix à la consommation pour la même période; il est d'environ 120, mais je vous donnerai le chiffre exact dans une seconde, d'après l'année de référence 1986. Voici: en 1986, date de l'enquête, le panier typique de produits de consommations était à 128,5. Par conséquent, le prix d'une maison neuve a augmenté plus rapidement que le prix des articles composant ce panier.

[*Text*]

Mr. Blenkarn: Sure it did, but now it's dropping off; there's a huge drop-off in that particular price.

• 1625

Mr. Crow: Mr. Blenkarn, would you suggest that we run a monetary policy that guarantees that house prices never decline, that stock prices never decline, or that the price of commercial real estate never declines?

Mr. Blenkarn: No, I wouldn't. But I think what is troubling the whole system is the fact that capital assets, particularly real estate capital assets, are rapidly declining in value in many markets. That makes it impossible for the owners of those assets to borrow against those assets to reinvigorate the economy.

Mr. Crow: Credit has been expanding. Money supply, M2, has been expanding at 6%. In the last four months, M1 has been rising at double digits.

Mr. Langdon: You suggest a tremendous sense of complacency about how well things are going. As I look around the country, I find it impossible to share that sense of satisfaction with the direction in which things are going. We have unemployment at 11.8%, we have 2.8 million people on welfare, we have poverty levels that according to the most recent government studies are increasing, we have economic growth, which is much lower than what we hoped to achieve in this country, and we have bankruptcies running at a record pace.

It seems to me that the economy as it stands at the moment, if not in a classic depression in the sense that we have had a recession and we are unable to get out of it, is very close to those conditions. The growth rates for the most recent GDP figures, on a monthly basis, are completely flat. Given all those realities, I would have expected you to be addressing the committee with respect to how we can get interest rates down. How can we reduce the unemployment rate in this country? What kind of steps should we be thinking about recommending that would increase economic growth rates in the country?

Mr. Crow: I would not share your adjectives about my presentation, Mr. Langdon, because I don't think I would share your view of monetary policy. Let's try to find out what your view of monetary policy is—

Mr. Langdon: Let's leave monetary policy aside for the moment.

Mr. Crow: —because that is the issue that confronts the Bank of Canada, how to conduct monetary policy—

Mr. Langdon: Let's leave that aside for the moment.

Mr. Crow: No, let's discuss monetary policy. That is the issue I am here to talk about.

Mr. Langdon: I am prepared to talk about monetary policy, but I would first like to get some sense of exactly how you see this economy, because I think that is important to us. It is important to find out how one of the highest paid

[*Translation*]

M. Blenkarn: Bien sûr, mais ce prix accuse maintenant une baisse spectaculaire.

M. Crow: Monsieur Blenkarn, proposez-vous que nous dirigions la politique monétaire de manière à garantir que le prix des maisons ne baisse jamais, que le prix des actions ne baisse jamais ou que la valeur des propriétés immobilières commerciales ne baisse jamais?

M. Blenkarn: Non, je ne propose rien de tel. Mais je crois qu'il y a un phénomène qui perturbe tout le système, à savoir que la valeur des actifs, en particulier la valeur des propriétés immobilières, baisse rapidement sur beaucoup de marchés. Cela empêche les propriétaires de ces actifs d'emprunter en donnant ces actifs comme garanties pour relancer l'économie.

M. Crow: Le crédit est en pleine expansion. La masse monétaire M2 a connu une croissance de 6 p. 100. Au cours des quatre dernier mois, M1 a connu une hausse supérieure à 10 p. 100.

M. Langdon: À vous entendre, on dirait que tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes. Quand je regarde autour de moi, il m'est impossible de partager ce sentiment de satisfaction quant à l'évolution de la conjoncture. Nous avons un taux de chômage de 11,8 p. 100, nous avons 2,8 millions personnes qui vivent de l'aide sociale, le nombre de pauvres augmente, d'après les dernières enquêtes gouvernementales, et nous avons par ailleurs une croissance économique qui est beaucoup plus faible que ce que nous espérions, tandis que le nombre des faillites bat tous les records.

Il me semble que l'économie est presque en état de dépression, même si ce n'est pas une dépression au sens classique du terme, en ce sens que nous avons eu une récession et que nous n'arrivons pas à en sortir. Les derniers chiffres démontrent que la croissance mensuelle du PIB est absolument nulle. Compte tenu de tout cela, je me serais attendu à ce que vous veniez expliquer au comité comment on pourrait faire baisser les taux d'intérêt. Comment pourrions-nous réduire le taux de chômage au Canada? Quel genre de mesures devrait-on envisager de recommander en vue de faire augmenter le taux de croissance économique au Canada?

M. Crow: Je ne suis pas d'accord avec la façon dont vous présentez mon témoignage, monsieur Langdon, et je soupçonne que nous n'avons pas non plus le même point de vue sur la politique monétaire. Essayons d'ailleurs de voir ensemble quel est votre point de vue sur la politique monétaire...

M. Langdon: Laissons la politique monétaire de côté pour l'instant.

M. Crow: ...parce que c'est le problème qui se pose à la Banque du Canada, à savoir comment diriger la politique monétaire...

M. Langdon: Laissons cela de côté pour l'instant.

M. Crow: Non, discutons-en, de la politique monétaire. C'est de cela que je suis venu vous parler.

M. Langdon: Je suis tout à fait disposé à discuter de la politique monétaire, mais je voudrais d'abord avoir une idée de la façon dont vous percevez l'économie. Cela me semble important. Il est important de savoir comment l'un des

[*Texte*]

economic advisers to the government sees the economy of this country, and the message I have been getting is one of complacency and satisfaction. I don't think those are justified. If you do, I would like to know why. If you don't, I wish you would have some suggestions for us—in the context of monetary policy, if you wish—with respect to trying to reduce interest rates and unemployment, and with respect to trying to increase the rate of economic growth in this country.

I think you would agree that all three are important objectives to try to achieve. How would you achieve them? Do you consider them important to achieve? I certainly do, given the state of the economy as I see it. If you don't, given the state of the economy as you see it, then the first thing we have to talk about is our differing views on the state of the economy.

Mr. Crow: I think there are a number of fundamental issues here, Mr. Chairman. I think Mr. Langdon has made a number of statements about different aspects of the economy. What he has failed to do is to relate them directly to monetary policy.

The Chairman: I don't disagree with you.

Mr. Crow: I am here to discuss monetary policy. I am not here to discuss other policies. I think it would be going beyond what is appropriate for me to discuss other policies, but I'm prepared to discuss monetary policy and the kinds of contributions it can make to sustained growth in the Canadian economy.

• 1630

Mr. Langdon: That's what I'm asking you to discuss.

Mr. Crow: If Mr. Langdon cares to disagree with my view, or the views I've expressed on monetary policy, I'm perfectly prepared to discuss this. To give us a whole series of other things that monetary policy should be focusing on, in no particular order I would say, and then accuse monetary policy of falling down on the job, or at least implicitly—if Mr. Langdon can use adjectives about the state of my presentation, I think I'm entitled to use some about his—I don't think is very fair or even very logical.

Mr. Langdon: My point is that we are talking here about the context of this meeting. We are here meeting as a committee, certainly on my part because I think the state of the economy in the country is not very satisfactory. I think that's one of the reasons for this whole set of hearings that we're beginning to initiate. You happen to be the first witness.

If what you have said conveys to me a sense of complacency and satisfaction with the way in which the economy is going, and if that's not what you're trying to convey, then I take back any sense of difference, but I believe that is what you're trying to convey. If it's not what you're trying to convey, we have one set of things to concern ourselves with. If, however, you accept that we have some serious economic problems in our country associated with

[*Traduction*]

conseillers économiques du gouvernement les mieux rémunérés perçoit l'économie du Canada. Or, j'ai l'impression que vous êtes tout à fait satisfait et, à mon avis, cette satisfaction n'est pas justifiée. Si vous croyez le contraire, je voudrais savoir pourquoi. Sinon, j'aimerais bien que vous nous fassiez des suggestions, dans le contexte de la politique monétaire, si vous voulez, en vue d'essayer de réduire les taux d'intérêt et de chômage et d'augmenter le taux de croissance économique au Canada.

Il me semble que vous conviendrez qu'il s'agit là de trois objectifs importants. Comment vous y prendriez-vous? Croyez-vous qu'il est important d'atteindre ces objectifs? Pour ma part, j'en suis convaincu, étant donné ma perception de la conjoncture économique. Si vous croyez le contraire, d'après votre perception de la conjoncture économique, alors la première chose que nous devons faire, c'est de discuter, vous et moi, de nos divergences d'opinions quant à l'état actuel de l'économie.

M. Crow: Je crois qu'un certain nombre de questions fondamentales sont en jeu, monsieur le président. M. Langdon a fait un certain nombre d'énoncés sur divers aspects de l'économie. Par contre, il n'a établi aucun lien direct entre ces aspects et la politique monétaire.

Le président: Je n'en disconviens pas.

M. Crow: Je suis ici pour discuter de politique monétaire. Je ne suis pas ici pour parler d'autres politiques. Je pense que je sortirais du cadre qui m'est fixé si je vous parlais d'autres politiques; toutefois je suis prêt à élaborer sur la politique monétaire et sur ses éventuelles contributions à l'expansion soutenue de l'économie canadienne.

M. Langdon: C'est ce que vous demande de faire.

M. Crow: Si M. Langdon ne partage pas mon point de vue ou les opinions que j'ai exprimées au sujet de la politique monétaire, je suis tout à fait disposé à en discuter. Mais énumérer toute une série d'autres objectifs que devrait poursuivre la politique monétaire, sans d'ailleurs en préciser l'ordre, puis accuser cette politique de ne pas être à la hauteur, du moins implicitement—M. Langdon se permettant de qualifier mon exposé, je pense pouvoir lui rendre la pareille—procéder de la sorte, ne me paraît ni très équitable ni même logique.

M. Landgon: Je prétends que nous discutons ici dans le contexte du comité. Nous nous sommes réunis, en ce qui me concerne en tous cas, parce que la situation économique du pays n'est pas très reluisante. Je pense que c'est une des raisons à l'origine de la série d'audiences que nous entreprenons. Et il se trouve que vous êtes le premier témoin à comparaître.

Si l'autosatisfaction et le contentement que vous semblez avoir exprimés au sujet de l'état de l'économie n'étaient pas intentionnés, dans ce cas je retire mes critiques; mais je pense que c'est bien ce que vous essayez de dire. Si tel n'est pas le cas, il y a plusieurs choses dont nous devons nous occuper. Cependant, si vous reconnaissez que nous faisons face à de graves problèmes économiques au Canada, problèmes dont font état certaines des statistiques que j'ai mentionnées, ainsi

[*Text*]

some of the statistics I've indicated, associated with others I could indicate too, such as a projected deficit in the national budget next year, which is $10.1 billion higher than the projected deficit that was in the budget presented to the House of Commons just nine months ago, if you share some of those concerns about the state of the economy, then I'm asking you to suggest to us in terms of monetary policy what you feel should be done in order to bring interest rates down, in order to bring unemployment down, and in order to increase economic growth.

Mr. Crow: I'm delighted to discuss that particular question.

Mr. Langdon: Please do so.

Mr. Crow: I would say that monetary policy has to continue to provide the confidence of Canadians in money because that is the only sure route through which monetary policy can have a favourable impact upon the economy over time, and if we give that up we will not gain an improved economic performance. We'll have a worse economic performance.

Mr. Langdon: Yes?

Mr. Crow: Okay?

Mr. Langdon: And simply by doing that and saying that, we will bring interest rates down?

Mr. Crow: Over time that is the route towards low interest rates, not high interest rates, yes.

Mr. Langdon: We've had in the past three months—I think it's the last three months but maybe the last four months—two bouts of quite significant increases in interest rates followed by some reduction in those interest rates. How do those particular experiences relate to your efforts to bring about reduced interest rates through a steady course of emphasizing price stability?

Mr. Crow: I guess one of the problems we have is, as you very well know, Mr. Langdon, that not everything in this economy that happens, happens because of monetary policy. Monetary policy is an instrument of economic policy of a certain kind, with certain characteristics, and therefore there are certain things it can do and most likely certain things it cannot do. I think that's a reasonably unexceptionable statement.

• 1635

In the recent past we have made the point that monetary policy and what it can contribute is the way to bring about a path of low interest rates rather than high interest rates. But that is insofar as what monetary policy can contribute. Monetary policy is not the only game in town, or out of town. Things happen that are not related directly to monetary policy. There are things monetary policy has to cope with.

I will give you one example. We had a referendum in this country on the future of the country. That was an event where if people holding claims on Canada wondered a bit about the value of their claims, it wouldn't be surprising. Fortunately, it came out rather well, I would say, and people continue to have strong confidence in the continuative policy. I don't regard that as a course for complacency, but I don't think the importance of it should be downplayed either.

[*Translation*]

que d'autres que je pourrais également vous citer—notamment un déficit anticipé du budget national pour l'année prochaine de 10,1 milliards de plus que le déficit prévu au budget présenté à la Chambre des communes il y a tout juste neuf mois—si donc vous partagez nos préoccupations au sujet de l'état de l'économie, je vous demande de nous suggérer ce qui pourrait être fait, sur le plan de la politique monétaire, pour faire baisser les taux d'intérêt, pour réduire le chômage et pour accélérer la croissance économique.

M. Crow: Je suis ravi de pouvoir aborder cette question.

M. Langdon: Je vous en prie.

M. Crow: Je dirais que la politique monétaire doit continuer d'inspirer la confiance des Canadiens dans leur devise, parce que cela représente la seule façon éprouvée pour que la politique monétaire ait à long terme une incidence positive sur l'économie; si l'on abandonne cette perspective, nous ne parviendrons pas à améliorer la performance de l'économie. La performance de l'économie sera moins satisfaisante.

M. Langdon: Oui?

M. Crow: Vous m'avez compris?

M. Langdon: Se contenter de faire cela, de dire cela, sera suffisant pour faire baisser les taux d'intérêt?

M. Crow: À long terme, c'est effectivement la solution pour parvenir à des taux d'intérêt réduits.

M. Langdon: Nous avons eu au cours des trois derniers mois—je dis trois mois, mais c'était peut-être quatre—deux importantes poussées des taux d'intérêt suivies par des baisses. Comment situez-vous ces faits particuliers dans la perspective des efforts que vous déployez en vue de réduire les taux d'intérêt en privilégiant de façon constante la stabilité des prix?

M. Crow: Comme vous le savez pertinemment, monsieur Langdon, je suppose que le problème tient au fait que tout ce qui survient dans notre économie n'est pas uniquement dû à la politique monétaire. La politique monétaire est un instrument de politique économique particulier qui présente certaines caractéristiques et qui, par conséquent, peut permettre de parvenir à certains résultats, mais ce n'est certainement pas une panacée. Je pense que cela est irréfutable.

Il y a quelque temps, nous avons fait ressortir que la politique monétaire ainsi que tous ses attributs constituent la voie à suivre pour parvenir de faibles taux d'intérêt. Il ne faut toutefois pas en attendre plus. La politique monétaire n'est pas le seul élément interne ni externe. Bien des choses surviennent qui ne sont pas directement liées à la politique monétaire qui doit, elle-même, tenir compte de beaucoup d'autres éléments.

Prenons, par exemple, le référendum sur l'avenir du pays. Il s'agissait là d'un événement tout à fait susceptible d'amener personnes ayant investi au Canada à se poser quelques questions au sujet de la valeur de leurs avoirs. Heureusement, les choses ont bien tourné, selon moi, et les gens continuent d'avoir pleine confiance dans la politique que nous menons. Je ne considère pas qu'il s'agisse là d'auto-contentement, mais je ne pense pas non plus qu'il faille en diminuer l'importance.

[*Texte*]

Mr. Langdon: I look at your efforts to bring down interest rates. What measures those interest rates in terms of real interest rates, accepting some of the caveats you put forward with the ambiguity of measuring them? It is still very, very difficult to see we have really reached levels of very low interest rates in this country.

Mr. Crow: I think implicit in your question, Mr. Langdon, is the suggestion the Bank of Canada can put real interest rates anywhere it wants at any time, and if it doesn't it is because there is some form of perverseness.

Mr. Langdon: No. I am simply saying your policy doesn't seem to be succeeding and I am asking you to explain why it isn't.

Mr. Crow: Interest rates have come down a long way from their peaks.

Mr. Langdon: Real interest rates?

Mr. Crow: As I was pointing out in response—

The Chairman: Not that much farther.

Mr. Crow: —to Mr. Gray, it depends on the inflation people expect. Is Canada going to continue with an anti-inflationary policy or not? People in capital markets have a right to ask that kind of question. We are trying to give them the answer that yes, it will continue.

Mr. Langdon: That leaves you in a position to be able to say if the real interest rates have stayed the same according to some kind of objective measurement, it is because the subjective measurement is different from the objective measurement and interest rates must have—

Mr. Crow: There is nothing objective in the measurement of real interest rates. Interest rates measure the price of money in the future.

Mr. Langdon: Oh, come on. Real interest rates have a technical definition as well as the definition you have used.

Mr. Crow: They do not.

Mr. Langdon: They do so.

Mr. Crow: This is a question of fact. You can produce your technical definition of real interest rates and tell me why it is correct and we can discuss it.

Mr. Langdon: The technical definition of real interest rates is the level of interest rates as deducting the present level of—

Mr. Crow: The fundamental issue in real interest rates is the question of expectations. The interest rate is the price of money for the future. To get a real interest rate you have to have an expected rate of inflation for the future.

Expectations are unobservable. You can put in any kind of proxy you want for expectations of inflation, but in the end they are unobservable. You make the best guess you wish on that basis and that's why the definition of real interest rates is always inevitably up in the air.

[*Traduction*]

M. Langdon: Je constate les efforts que vous avez déployés pour faire baisser les taux d'intérêt. Cela étant, pouvez-vous me dire ce qui permet de mesurer les taux d'intérêt en termes de taux d'intérêt réels, en tenant compte des réserves que vous avez exprimées quant à la difficulté de les mesurer? Il est encore très très difficile d'affirmer que les taux d'intérêt au Canada ont véritablement atteint un niveau qui permettrait de les qualifier généralement de faibles.

M. Crow: Je pense, monsieur Langdon, que votre question présume que la Banque du Canada peut situer le taux d'intérêt réel à un niveau quelconque à n'importe quand, et que si elle ne le fait pas c'est un peu par esprit de contrariété.

M. Langdon: Non. J'affirme simplement que votre politique ne semble pas réussir, et je vous demande de m'expliquer pourquoi.

M. Crow: Les taux d'intérêt ont beaucoup baissé par rapport à ce qu'ils étaient à leur sommet.

M. Langdon: Les taux d'intérêt réels?

M. Crow: Comme je l'ai souligné dans ma réponse...

Le président: Pas tant que ça.

M. Crow: ... à M. Gray, tout est fonction de l'inflation envisagée. Le Canada va-t-il ou non poursuivre une politique anti-inflationniste? Les marchés financiers ont le droit de poser ce genre de question; nous nous efforçons de les rassurer et nous continuerons à le faire.

M. Langdon: Cela vous donne la possibilité de pouvoir dire que si les taux d'intérêt réels sont restés les mêmes selon une formule quelconque de mesure objective, c'est parce que la mesure subjective diffère de la mesure objective et que les intérêts doivent avoir...

M. Crow: Il n'y a rien d'objectif dans la mesure des taux d'intérêt réels. Les taux d'intérêt mesurent le prix futur de l'argent.

M. Langdon: Voyons! Les taux d'intérêt réels ont une définition technique en plus de la définition que vous appliquez.

M. Crow: Pas du tout!

M. Langdon: Mais si!

M. Crow: C'est un fait. Faites-moi part de votre définition technique des taux d'intérêt réels et expliquez-moi sur quoi elle fondée. Ensuite nous en discuterons.

M. Langdon: Techniquement les taux d'intérêt réels sont définis en fonction des taux d'intérêt auxquels on a soustrait le niveau actuel de...

M. Crow: Pour ce qui est des taux d'intérêt réels, ce qui est capital ce sont les anticipations du marché. Le taux d'intérêt reflète le prix futur de l'argent. Pour parvenir à un taux d'intérêt réel il faut connaître le taux d'inflation anticipé.

Et les anticipations ne sont pas toujours des faits observables. Vous pouvez procéder à des calculs par approximations afin de parvenir à cerner l'inflation anticipée, mais en fin de compte vous ne pouvez rien observer. Vous extrapolez du mieux que vous pouvez à partir des données dont vous disposez et rien de plus; c'est pourquoi la définition des taux réels d'intérêt demeure très abstraite.

[*Text*]

Having said that, I would like to continue on. There is another issue here that I don't think should be obscured by this discussion. When one is dealing in the marketplace, at any time holders of claims have to hold those claims willingly. There is no way you can stuff those claims down people's throats. They have to want to hold them. The rate that is relevant to those people when they hold claims, or decide to hold this claim as opposed to that claim or something else, is the interest rate; not the real interest rate, the interest rate.

• 1640

Now, insofar as they may have a view about what is going to happen to inflation, or the consistency of monetary policy and/or other policies in the country, that will tend to shape their view about the interest rate at which they will hold those claims over time. Over time, I would say, one would expect to see interest rates decline, and no doubt as one builds up credibility in terms of performance, that will lead to low interest rates.

Mr. Langdon: Mr. Crow, you've been governor for many years. Surely you've built that credibility up.

Mr. Crow: That was not for me to decide, Mr. Langdon.

Mr. Langdon: If you haven't done so, surely you must have some plans as to how you would do so. I mean, what you're telling us, if I understand you correctly, is that interest rates have in fact declined here; that in fact the expectations people have of future inflation rates are significantly higher than the present inflation rates. If that's so, therefore real interest rates in the sense that you're talking about must have declined. If that's the case, that's really a severe vote of non-confidence in you, I would have thought.

The Chairman: I wouldn't go that far, Mr. Langdon.

Mr. Crow: I wouldn't want to particularly share otherwise people's opinions of the Bank of Canada and the consistency of its policies, Mr. Langdon, but I thank you for that vote of non-confidence.

Mr. Langdon: It's not mine, Mr. Crow.

The Chairman: We'll let Mr. Blenkarn—

Mr. Blenkarn: I'm not going to carry on too much on this, but last year interest rates for the month of December at the Bank of Canada were 7.67%. Yesterday they were 7.76%. So interest rates are a little higher now than they were a year ago.

But I note that in an article by Greg Ip in *The Financial Post* today, and I'll read you one paragraph of that article:

> Yesterday's drop came despite stiff resistance from the Bank of Canada in the money markets to the rate of decline. The central bank sold T-bills at 7.92% all week, then sold at 7.52% the bills on auction just before

[*Translation*]

Cela dit, j'aimerais poursuivre. Il y a en effet une autre question qu'on ne devrait pas perdre de vue dans cette discussion. Lorsqu'on traite avec les marchés financiers, on sait que les détenteurs ont leurs avoirs en toute liberté, en permanence, et qu'il n'est pas possible de les contraindre à investir contre leur gré. Il faut qu'ils désirent détenir les avoirs qu'ils possèdent. Le taux qui est pertinent pour ceux qui détiennent des créances, ou qui décident de conserver telle créance plutôt que telle autre ou qui interviennent d'une façon ou d'une autre sur le marché, c'est le taux d'intérêt; pas le taux d'intérêt réel, mais le taux d'intérêt pratiqué.

Et, dans la mesure où ils ont une opinion concernant l'évolution de l'inflation ou la stabilité de la politique monétaire et des autres politiques du pays, cela influencera leurs décisions concernant le taux d'intérêt auquel ils accepteront de conserver leurs créances à la longue. Selon moi, les taux d'intérêt devraient baisser à long terme, et plus notre crédibilité augmentera sous l'effet d'un accroissement du rendement économique, plus les taux d'intérêt seront faibles.

M. Langdon: Depuis le temps que vous êtes gouverneur de la Banque, monsieur Crow, vous avez sûrement établi cette crédibilité.

M. Crow: Ce n'est pas à moi d'en juger monsieur Langdon.

M. Langdon: Si ce n'est déjà fait, vous avez certainement des plans sur la façon d'y parvenir. Vous nous dites, si je vous comprends bien, que les taux d'intérêt ont effectivement baissé au Canada; qu'en réalité on anticipe des taux d'inflation nettement supérieures au taux d'inflation actuel. Si tel est le cas, les taux d'intérêt réels, tels que vous les décrivez doivent, avoir baissé. Et si cela est vrai, je dirais que c'est un vote de non-confiance à votre égard, ne pensez-vous pas?

Le président: Monsieur Langdon, je n'irai pas jusque-là.

M. Crow: Je ne voudrais pas autrement partager les points de vue de la population sur la Banque du Canada et la cohérence de ses politique, monsieur Langdon, mais je vous remercie de votre vote de non-confiance.

M. Langdon: Monsieur Crow, ce n'est pas moi.

Le président: On va laisser M. Blenkarn. . .

M. Blenkarn: Je n'ai pas l'intention de m'attarder trop longtemps sur cette question, mais le taux d'intérêt de la Banque du Canada au mois de décembre de l'année dernière était de 7,67 p. 100; hier il était à 7,76 p. 100. Il est donc un peu plus élevé aujourd'hui qu'il ne l'était il y a un an.

Mais je lis dans le *Financial Post* d'aujourd'hui un article de Greg Ip dont je vais vous lire un paragraphe:

> La baisse d'hier est intervenue malgré une résistance marquée de la Banque du Canada sur les marchés monétaires en vue d'enrayer le phénomène. La Banque centrale qui vendait des bons du Trésor à 7,92 p. 100

[*Texte*]

yesterday's tender. Right after the auction, the bank then executed one-day cash withdrawals from the money market at 8.5%. As a result, markets are pricing in only 10-basis-point decline at next week's setting of the bank rate.

Now, what are you doing here? Are you trying to raise interest rates? He says that you went into the market after you sold bills yesterday and borrowed money on the market at 8.5%, driving rates up. What are you trying to do?

Mr. Crow: Let me point out the rates went down by 51 basis points in a week.

Mr. Blenkarn: That's right. And after they went down by 51 basis points, you went into the market and tried to raise them up again.

Mr. Crow: We are always operating in the money market day by day. You have to remember that the money market is quite volatile. People are there not to manage monetary policy but to try to make money. We try to inject a policy element into those markets. We are interested in declines in interest rates—

Mr. Blenkarn: Is borrowing by 1% more than you sold the treasury bills a part of that policy?

Mr. Crow: We are interested in having declines in interest rates that are sustainable.

Mr. Blenkarn: All right. To what extent is this particular activity involved in trying to maintain the value of the dollar? What value do you see in the Canadian dollar? What price do you want to see that Canadian dollar priced at? I don't know what it is right now, but I suspect it's 78.5¢ anyway.

Mr. Crow: My impression, Mr. Chairman, is that it is unwise to, at any point in time, discuss the external value of the Canadian dollar because anything you say can be taken and held against you. So I will not say anything about the currency.

Mr. Blenkarn: Are these manoeuvres of yours in the money markets designed principally to affect the exchange value of the dollar?

• 1645

Mr. Crow: I'm going to answer the question, if I may, and I apologize if I seem indirect, but I will be indirect.

Underlying our policy are, of course, the principles I put out, that it has to be very clear to the market—and we are concerned to be very clear—that the policy is one of price stability, not of monetary inflation. That is, in my judgment, the fundamental support, if you wish to look at it in terms of exchange rates, we can give to the external value of the Canadian dollar. As I have put it on occasion, according to the act of the Bank of Canada, we are required, among other things, to protect the external value—

[*Traduction*]

pendant la semaine, les a ensuite vendu à 7,52 p. 100 en adjudication juste avant l'offre d'hier. Aussitôt après l'adjudication, la Banque a entrepris des opérations de retrait en espèces au jour le jour sur le marché monétaire à 8,5 p. 100. Ce faisant, la cote sur les marchés du taux d'escompte de la Banque du Canada pour la semaine prochaine ne subit qu'une baisse de dix points.

Alors, à quoi voulez-vous en arriver? Essayez-vous de faire monter les taux d'intérêt? Le journaliste déclare que vous êtes intervenu sur le marché après avoir vendu des bons hier, et que vous avez emprunté de l'argent à 8,5 p. 100, ce qui a fait remonter les taux. Quel est votre objectif?

M. Crow: Permettez-moi de vous faire remarquer que les taux ont baissé de 51 points de base en une semaine.

M. Blenkarn: C'est exact. Et après qu'ils eurent baissé de 51 points, vous êtes intervenu sur le marché et avez tenté de les faire remonter.

M. Crow: Nous intervenons sur le marché au jour le jour; il ne faut pas oublier que le marché monétaire est on ne peut plus instable. Les gens qui le pratiquent ne cherchent pas à ingérer une politique monétaire mais à gagner de l'argent; tout ce que nous essayons de faire c'est d'injecter un élément de politique, rien de plus. Nous souhaitons que les taux d'intérêt baissent...

M. Blenkarn: Est-ce que le fait d'emprunter à 1 p. 100 de plus que le prix de vente des bons du Trésor s'inscrit dans le cadre d'une telle politique?

M. Crow: Nous voulons que la baisse du taux d'intérêt soit un phénomène durable.

M. Blenkarn: Très bien. Dans quelle mesure ces initiatives participent-elles aux efforts déployés en vue de maintenir la valeur du dollar? Quelle valeur envisagez-vous pour le dollar canadien? À quel niveau voulez-vous que se situe votre devise? Je ne sais pas ce qu'il est actuellement, mais je suppose que c'est 78,5 cents américains.

M. Crow: J'ai l'impression, monsieur le président, qu'il ne serait pas approprié, à ce moment précis, de discuter de la valeur externe du dollar canadien du fait que ce que nous disons risquerait d'avoir un caractère officiel dont nous serions tenus responsables. C'est la raison pour laquelle je préfère ne rien dire au sujet de notre devise.

M. Blenkarn: Vos manoeuvres sur les marchés monétaires ont-elles pour objectif principal d'influer sur le cours du dollar?

M. Crow: Je vais répondre, si vous me le permettez, mais je vous demanderai de m'excuser si je vous parais quelque peu indirect, car je ne peux pas faire autrement.

Sous-jacents à notre politique, il y a bien sûr les principes que j'ai énoncés, c'est-à-dire qu'il doit être très clair pour le marché—et l'on insiste beaucoup là-dessus—que notre politique est non pas axée sur la lutte contre l'inflation monéraire, mais sur la stabilité des prix. Il s'agit, selon moi, du soutien le plus fondamental, dans la perspective du taux de change, que l'on puisse donner à la valeur externe du dollar canadien. Comme je l'ai déjà dit en certaines occasions, nous sommes notamment tenus, par la Loi sur la Banque du Canada, de protéger la valeur externe...

[*Text*]

Mr. Blenkarn: Right.

Mr. Crow: —and I would make the fundamental point that you cannot protect the external value unless you protect the internal value, because that's what you have some control over, in terms of your instruments of monetary policy, in the end.

Mr. Blenkarn: So you have to keep interest rates up in order to attract money for the Government of Canada to finance the debt.

Mr. Crow: No. This comes back to a question of confidence, and building up confidence. One has to bear in mind that financial markets are, by their very nature—and it's unavoidable—jerky. They do not move in straight lines. And it is disappointing when they do not—

Mr. Blenkarn: Yes, but these markets were very, very jerky this fall.

Mr. Crow: Well, yes, they were jerky, and they were jerky for all kinds of reasons I don't believe had much to do with monetary policy directly. It was something monetary policy had to cope with. It had to cope with the fallout of other events affecting financial markets, because of course a lot of uncertainties and attention generated in other areas come and get concentrated, at least in the markets in which we deal, in financial markets.

Then the question is what is the Bank of Canada supposed to do about it? That's the question that confronts us. What we've tried to do is to manage those markets in such a way as to impart steadiness as best we can in a situation that hasn't always—and I'm not trying to be dramatic—been easy. We have tried to steady those markets.

We've tried to make sure, above everything else, because we think it is fundamental, that the quality of monetary policy is not changed. That's difficult to do when markets are jumping around all over the place. It would be nice to think, well, you're the Bank of Canada, go in and supply liquidity to these markets, which is what many people are saying we should do, pump out a lot of money and then you can calm them down. It's not at all clear, if the problem is not one of liquidity in the first place, whether that would calm down the markets. So we were reluctant to do that.

Mr. Blenkarn: All right. Now, you've had consistent drops in the Canadian dollar. It dropped to 77¢ and change. It's now up a little over 100 basis points. You've also had a situation...you explained the early October situation, where the rates went up and then eased off...and the referendum matter got out of the bloodstream, the interest rates continued to decline, then all of a sudden they went up. Can you explain why they went up so dramatically and why the dollar fell so badly?

Mr. Crow: I think there are some questions about the quality of debt issued by Canadian entities in general.

[*Translation*]

M. Blenkarn: Exact.

M. Crow: ...et j'insisterai sur le fait que l'on ne peut pas protéger la valeur externe d'une monnaie à moins de protéger sa valeur interne, parce que c'est sur cette dernière que l'on peut, en fin de compte, exercer un certain contrôle grâce aux instruments de la politique monétaire.

M. Blenkarn: Il faut donc que vous mainteniez les taux d'intérêt à un niveau élevé afin d'attirer les capitaux pour que le gouvernement du Canada puisse payer la dette.

M. Crow: Non. Il s'agit, nous l'avons dit, d'une question de confiance, de la confiance qu'il faut savoir inspirer. Il faut se souvenir que les marchés financiers sont par nature—et cela est inévitable—relativement instables. Ils n'évoluent pas de façon linéaire, et c'est dommage qu'ils ne le fassent pas...

M. Blenkarn: Oui mais ces marchés sont vraiment très instables cet automne.

M. Crow: Effectivement, ils sont nerveux, et cela pour de nombreuses raisons qui ne me paraissent pas directement liées à la politique monétaire. C'est une situation dont a dû s'accommoder dans le cas de la politique monétaire; il a fallu l'adapter aux retombées d'autres événements qui ont influé sur les marchés financiers, à cause de l'intention générée par les nombreuses incertitudes que l'on a constatées dans d'autres secteurs qui finissent tout naturellement par se répercuter sur les marchés financiers; sur ceux avec lesquels nous traitons, en tout cas.

La question est de savoir ce que la Banque du Canada est sensée faire? Telle est la question qui se pose à nous. Nous avons tenté de stabiliser du mieux que nous pouvions une situation que je qualifierais, sans vouloir exagérer, de pas toujours facile. Nous nous sommes efforcés de calmer les marchés.

Nous avons essayé de nous veiller avant tout, parce que nous pensons que c'est fondamental, à ce que la qualité de la politique monétaire ne soit pas affectée. Cela est difficile lorsque les marchés sont en pleine effervescence. Il serait agréable de penser qu'en tant que Banque du Canada il nous soit possible d'intervenir sur les marchés en fournissant les liquidités nécessaires, ce que beaucoup de gens pensent que nous devrions faire, autrement dit faire marcher de la planche à billets et attendre que les choses se calment. Par ailleurs, il n'est pas du tout certain qu'il s'agisse, à la base, d'un problème de liquidité, et qu'une telle démarche calmerait les marchés. C'est la raison pour laquelle nous étions réticents à agir de la sorte.

M. Blenkarn: Très bien. Il y a eu une baisse régulière du dollar canadien qui est tombé à 77c. et des poussières. Il est actuellement à un peu plus de 100 points de base. Il y a aussi une situation... vous avez parlé de la situation du début octobre, lorsque les taux sont montés et puis sont progressivement redescendus... et le référendum dont on s'est débarassés, les taux d'intérêt ont continué de baisser et tout d'un coup, ils sont remontés. Pouvez-vous nous expliquer pourquoi ils sont si brutalement remontés et pourquoi le dollar est tombé si bas?

M. Crow: Je pense que cela soit dû, en général, à la qualité de la solvabilité des entités canadiennes.

[*Texte*]

I don't think I want to go any further.

Mr. Blenkarn: What do you mean, "the quality of debt"?

Mr. Crow: As I said, I don't think I want to go any further.

The Chairman: Mr. Crow, you earlier talked about the growth of M1 and M2 being relatively high, and they are in fact: 10.9% for M1, I guess, for the most recent three months, and 7.1% for M2. In the past, that kind of monetary growth would indicate the Bank of Canada might be thinking about a tighter monetary policy. Can you give us any indication of what those numbers are telling you, or how you're interpreting them?

Mr. Crow: I'm not sure I follow your question, Mr. Chairman.

• 1650

The Chairman: You indicated earlier, and it's confirmed in the Bank of Canada's most recent monthly report, that the monetary aggregates have been growing quite rapidly. What do those numbers tell you? Can you explain to us what impact that might have on monetary policy for the future?

Mr. Crow: The numbers have been growing quite rapidly. In fact, the rapid growth in M1, the double-digit price, has been something that has reflected in part the decline in interest rates. It's sensitive to interest rates. Over the past three months, M1 has been growing at 19%, 10% for gross M1. M2, which is rather steadier, has been growing at 6% in the last three months. That's a moderately sturdy rate of increase. We would regard those numbers as indicative of some pick-up in demand in the economy. But it is a bit early to draw that conclusion strongly. We use our monetary aggregates in combination with other variables in the economy to make up our view about the situation.

The Chairman: The point of my question is based on the fact, as you stated earlier, that there is a considerable lag time between actions by the Bank of Canada and the eventual flow-through to their impact on the economy. We've seen studies put out. One of the studies that was involved was the study of zero inflation. There was a correlation, I believe, of about 18 to 24 months put forward between the impacts of actions by the bank in terms of policy and where those might later translate out into the economy.

With those growths in the monetary aggregate, and that indication of growing demand, does that make you start thinking that perhaps we are in a period of growth and that to protect the dollar against inflation one or two years down the road, you have to start to adopt a tighter monetary policy?

Mr. Crow: I don't think I would draw that conclusion, Mr. Chairman.

The Chairman: If those aggregates continued for a longer period of time, might you draw that conclusion?

[*Traduction*]

Je ne pense pas que je m'étendrai sur la question.

M. Blenkarn: Qu'entendez-vous par «qualité de la dette»?

M. Crow: Comme je vous l'ai dit, je ne souhaite pas m'étendre sur la question.

Le président: Vous avez mentionné plus tôt, monsieur Crow, que le taux de croissance de M1 et de M2 est relativement élevé, et qu'il est en fait de 10,9 p. 100 pour M1 et je pense qu'il est de 7,1 p. 100 pour M2, pour les trois derniers mois. Dans le passé, une telle croissance monétaire aurait indiqué que la Banque du Canada allait envisager une politique monétaire plus rigoureuse. Pouvez-vous nous dire ce que ces chiffres signifient pour vous, ou comment vous les interprétez?

M. Crow: Je ne suis pas certain de comprendre votre question, monsieur le président.

Le président: Vous avez indiqué plus tôt, ce qui est confirmé dans le plus récent rapport mensuel de la Banque du Canada, que les agrégats monétaires connaissent une croissance assez rapide. Que vous disent ces chiffres? Pouvez-vous nous expliquer l'incidence que cela peut avoir sur la politique monétaire à l'avenir?

M. Crow: Les chiffres croissent effectivement assez rapidement. En fait, la croissance rapide de M1 supérieure à 10 p. 100, est en partie la conséquence de la baisse des taux d'intérêt. C'est un domaine qui est en effet très sensible aux taux d'intérêts. Au cours des trois derniers mois, la masse M1 a enregistré une croissance de 19 p. 100, 10 p. 100 pour M1 brut. M2, qui est généralement plus stable, a progressé au rythme de 6 p. 100 au cours des trois derniers mois. Il s'agit d'un taux de croissance relativement vigoureux. Nous considérons que ces chiffres signifient une certaine reprise de la demande de l'économie, mais il est encore un peu tôt pour en tirer des conclusions définitives. Nous utilisons les agrégats monétaires en combinaison avec d'autres facteurs économiques pour faire le point sur la situation.

Le président: Voilà où je voulais en venir: comme vous l'avez déclaré plus tôt, il y a un délai considérable entre les initiatives de la Banque et leurs incidences éventuelles sur l'économie. Nous avons pris connaissance de certaines études récentes, dont une sur l'inflation zéro. Elle fait ressortir, je crois, qu'il existe un décalage d'environ 18 à 24 mois entre le moment où la Banque met une politique en oeuvre et le moment où celle-ci a un impact sur l'économie.

La croissance enregistrée par les agrégats monétaires et l'éventuelle croissance de la demande vous portent-elles à croire que nous sommes peut-être dans une période de croissance et que pour protéger le dollar contre l'inflation qui pourrait se manifester dans un an ou deux vous devriez adopter une politique monétaire plus stricte?

M. Crow: Je ne pense pas, monsieur le président, que ce serait ma conclusion.

Le président: Si ces agrégats monétaires continuent de se comporter de la même façon pendant un certain temps, en arriverez-vous à cette conclusion?

[*Text*]

Mr. Crow: We would check them against what we see elsewhere in the economy, and we certainly pay attention to the information they are providing. As I said, we look at them in conjunction with other indicators in the economy. But we would see the M1 numbers, as best we can sift the evidence in them, as consistent with pick-up in economic activity, and the M2 numbers as being consistent with continued low inflation.

Mr. Gray: I return to the discussion of the Canadian dollar. You always say that the bank doesn't have a target for the external value of the Canadian dollar. But isn't it true that whenever the dollar is under downward pressure the bank rate rises. What would you say is the cause of this relationship?

Mr. Crow: I'm not sure your question follows from your hypothesis, Mr. Gray. To say that we don't have a target for the Canadian dollar is a fundamental strategic statement about monetary policy. As I indicated earlier, in terms of monetary policy itself and what it can contribute, its objective is to preserve the value of money in Canada. And preserving the value of money in Canada is not the same as having a fixed exchange rate; it just isn't. The exchange rate would remain unchanged only by coincidence in that system. You'd have to tell yourself a lot more about what's going on.

• 1655

Mr. Gray: Excuse me—

Mr. Crow: That is a statement about the basics of monetary policy.

When you get to any particular period and what is happening to the currency, as I have also indicated in public remarks, we regard the exchange rate as an important variable and one that monetary policy cannot ignore, as it cannot ignore many other variables in the economy. Of course we pay attention to it. Of course financial markets pay attention to it because there are close relationships in the market—almost arithmetic relationships—between what happens to the currency and what happens in financial markets. The markets are very sensitive to what happens to their currency and their expectations for the future. We pay a lot of attention to what is going on there, as we pay a lot of attention to what is going on in all important variables in the Canadian economy.

Mr. Gray: Would you say that it's factual or not to say that whenever the dollar is under downward pressure, the bank rate rises? Is that a factual statement?

Mr. Crow: I don't know. I haven't counted the episodes so I couldn't say offhand.

Mr. Gray: Yes.

Finally, my recollection is that when the chairman of the U.S. Federal Reserve made appearances fairly recently before U.S. congressional committees, he has been fairly forthright about the need for measures to encourage more growth in

[*Translation*]

M. Crow: Nous comparerons ces données avec d'autres facteurs économiques, et nous en tiendrons certainement compte. Je l'ai dit, nous les observons parallèlement à d'autres indicateurs économiques. Mais pour autant que nous puissions en juger d'après les informations dont nous disposons, les chiffres relatifs à la masse M1 correspondent à une reprise de l'activité économique, et les chiffres relatifs à M2 indiquent que l'inflation continuera d'être faible.

M. Gray: Je reviens à la question du dollar canadien. Vous dites toujours que la Banque n'a pas d'objectif concernant la valeur externe du dollar canadien. Mais n'est-ce pas vrai que le taux bancaire augmente à chaque fois que le dollar fait l'objet de pressions à la baisse. Comment expliquez-vous une telle relation?

M. Crow: Je ne suis pas certain, monsieur Gray, que votre question découle de votre hypothèse. Dire que nous n'avons pas d'objectif concernant le dollar canadien est une déclaration de stratégie fondamentale en matière de politique monétaire. Comme je l'ai rappelé plus tôt au sujet de la politique monétaire elle-même et de ce qu'elle peut apporter, notre objectif est de défendre la valeur de la devise au Canada. Et défendre la valeur de la devise n'est pas la même chose que d'avoir un taux de change fixe; pas du tout. Ce n'est que par coïncidence que le taux de change resterait constant dans un tel système. Il faudrait savoir beaucoup mieux ce qu'il se passe.

M. Gray: Pardon...

M. Crow: Cela concerne les aspects fondamentaux de la politique monétaire.

Quand il arrive que notre devise fluctue, comme cela s'est produit dernièrement, ainsi que je l'ai aussi indiqué publiquement, le taux de change devient une variable importante que l'on ne peut ignorer dans le contexte de la politique monétaire, à l'instar de bien d'autres facteurs que l'on ne peut non plus oublier dans le contexte de l'économie. Nous suivons la chose de près, évidemment, comme le font aussi les marchés financiers, car il y a un rapport étroit—presque mathématique—entre les fluctuations de la devise et les réactions des marchés financiers. Les marchés sont très sensibles aux fluctuations de la devise et aux directions qu'elle peut prendre à plus ou moins long terme. Nous suivons donc cela de près, tout comme nous suivons de très près l'évolution de tous les facteurs importants influençant l'économie canadienne.

M. Gray: Peut-on dire qu'il y a un inéluctable rapport de cause à effet entre les pressions à la baisse qui peuvent être exercées sur notre devise et l'augmentation du taux d'escompte? En est-il toujours ainsi?

M. Crow: Je ne le sais pas. Je n'ai pas compté les fois où cela est arrivé; je ne peux donc pas vous le dire vraiment.

M. Gray: Oui.

Dernièrement, le président de la réserve fédérale américaine a été plutôt direct devant un certain nombre de comités du Congrès à propos de la nécessité d'adopter des mesures visant à favoriser une meilleure croissance de

[*Texte*]

the United States economy. If my recollection in that regard is correct, does that come from a different view by the chairman of the Federal Reserve as to his role? Is there a difference between the chairman's view about what should be done with the United States economy and your view as to what should be done with the Canadian economy?

Mr. Crow: I'm not sure I know what you're referring to, so I really couldn't comment.

Mr. Gray: I don't have the quotations here, but I seem to recall the chairman of the U.S. Federal Reserve appearing before the U.S. Congress in the past few months. He said the time had come for more vigorous action to encourage economic growth in the American economy. My recollection may be faulty in that regard.

Mr. Crow: I'll be happy to comment. Maybe I wouldn't comment, but put it this way. If you have a concrete statement that you wish to show me or read to me, then maybe I can comment, but I won't comment on what you may recall.

Mr. Gray: That's fair enough. Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Langdon: I have just three points, if I could, Mr. Crow. Since we've dealt with interest rates before, let me turn to the question of the mandate of the Bank of Canada again. You sought to persuade a subcommittee of the finance committee that the mandate should be changed. The subcommittee ultimately decided otherwise. So it remains part of the mandate of the bank to concern itself with levels of employment in the country.

I wanted to ask you what you feel you are doing and what you feel you could do further to bring levels of employment in this country down further. I certainly feel that they're too high.

Mr. Crow: I quote:

> Whereas it is desirable to establish a central bank in Canada to regulate credit and currency in the best interests of the economic life of the nation, to control and protect the external value of the national monetary unit and to mitigate by its influence fluctuations in the general level of production, prices and employment, so far as may be possible within the scope of monetary action, and generally to promote the economic and financial welfare of Canada;

That, Mr. Langdon, as you know, I believe, is the full preamble to the Bank of Canada Act, and it gives us a number—

Mr. Langdon: Since I was part of the subcommittee, it's quite likely that I was acquainted with that.

Mr. Crow: However, I wasn't sure that everybody on the committee was as erudite as you were on this topic.

• 1700

Mr. Langdon: I suspect most members of the committee were acquainted with it too.

[*Traduction*]

l'économie américaine. Sauf erreur, le point de vue du président de la Federal Reserve, en ce qui a trait à ce qu'il faut faire pour relancer l'économie des États-Unis, diffère-t-il de ce que vous pensez relativement à l'économie canadienne?

M. Crow: Je ne sais pas vraiment à quelles observations du président de la Federal Reserve vous faites allusion; je ne peux donc pas vous répondre.

M. Gray: Non, je n'ai pas ici ses remarques précises, mais il me semble que le président de la réserve a comparu devant le Congrès américain il y a quelques mois. Il a dit que le temps était venu de prendre des mesures plus énergiques pour favoriser la croissance économique des États-Unis. Mais ma mémoire me joue peut-être des tours.

M. Crow: Je serais ravi de vous répondre... enfin, peut-être pas, mais disons que vous avez un énoncé concret que vous pouvez me montrer ou me lire, je pourrai peut-être vous dire ce que j'en pense, mais je ne le ferais pas sur quelque chose d'aussi imprécis que vos souvenirs.

M. Gray: Je comprends. Merci, monsieur le président.

M. Langdon: J'ai seulement trois aspects à aborder avec vous, si vous le voulez bien, monsieur Crow. Puisque nous avons déjà discuté des taux d'intérêts auparavant, permettez-moi de revenir sur la question du mandat de la Banque du Canada. Vous avez tenté de persuader un sous-comité du Comité des finances de l'opportunité de modifier le mandat de la Banque. Le sous-comité en a décidé autrement. Donc, la Banque du Canada a encore le mandat de tenir compte du taux de chômage au pays.

Que faites-vous et que pourriez-vous faire de plus pour faire diminuer le taux de chômage au Canada? Je le trouve vraiment trop élevé.

M. Crow: Je cite:

> considérant qu'il est opportun d'établir une banque centrale au Canada pour réglementer le crédit et la monnaie dans le meilleur intérêt de la vie économique de la nation, pour contrôler et protéger la valeur extérieure de l'unité monétaire nationale et pour mitiger, par son influence, les fluctuations du niveau général de la production, du commerce, des prix et de l'emploi de la main-d'oeuvre, autant que possible dans le cadre de l'action monétaire, et généralement pour favoriser la prospérité économique et financière du Canada:

Comme vous le savez, je pense, monsieur Langdon, cela est le texte du préambule de la Loi sur la Banque du Canada, dans lequel on retrouve un certain nombre de paramètres...

M. Langdon: Étant donné que je faisais partie du sous-comité, monsieur Crow, croyez bien que je suis au courant du mandat de la Banque du Canada.

M. Crow: D'accord, mais je n'étais pas sûr que tous les autres membres du comité étaient aussi versés que vous sur le sujet.

M. Langdon: Je pense que les autres membres du comité étaient également au courant.

[*Text*]

Mr. Crow: But I think it also served a heuristic purpose.

Mr. Langdon: Perhaps you could answer the question.

Mr. Crow: Maybe I could finish my answer. I didn't interrupt you, Mr. Langdon.

Mr. Langdon: I look forward to your answer.

Mr. Crow: I would appreciate a chance to finish. It was not to test you, whether you had read the act of the Bank of Canada, that I read that out, I can assure you. The point I was making is that there are a number of objectives there, besides the one you mentioned, and I thought I better have them all in. I didn't want to be accused of leaving some out, and I haven't. I've read them all.

Then the question is, how can the Bank of Canada achieve all that, looking at this? In other words, how can it really contribute to good economic performance in Canada, which I think is the bottom line of all this? I believe you know the answer includes fluctuations in the general level of production, trade prices and employment, and it says, "so far as may be possible within the scope of monetary action".

Mr. Langdon: Right. Mr. Crow, do you have some suggestions for this committee about how it would be possible, limiting yourself to monetary policy if you wish, to improve the employment performance of this country? I'll ask you questions about some of the other areas, but with respect to this question, I'm asking you to tell us what you feel about what the bank could do to bring down unemployment levels in this country.

Mr. Crow: I think we have to continue to build up confidence in the country's money because I think that's the only sure way we can contribute.

Mr. Langdon: But it would seem to me, since unemployment rates have gone up very considerably over the past number of years, that you seem to be failing in terms of doing that. Is that a fair judgment?

Mr. Crow: I would think that is not very fair, but I will leave that to others to decide. I don't want to pass judgment on your comments, Mr. Langdon. Let me just respond to the point you're making. Are there many things that go into this economy besides monetary policy? The issue we confront every day is that of how we can make a good contribution.

It seems to us, after careful study of this issue and plenty of discussion, that the best contribution we can make is really to provide Canadians with confidence in their money. We've made that very clear. We think we should continue to do that, or try to do that. Not every disturbance that takes place in this economy comes of course from the monetary sector, not even from Canadian monetary policy, let's say, but that's the contribution we can make.

[*Translation*]

M. Crow: Je pense néanmoins que cela a aussi eu un effet pédagogique.

M. Langdon: Vous pouvez peut-être répondre à la question, maintenant.

M. Crow: Je pourrais peut-être terminer de donner ma réponse. Je ne vous ai pas coupé, monsieur Langdon.

M. Langdon: J'ai hâte de l'entendre.

M. Crow: J'aimerais avoir la possibilité de finir. Monsieur Langdon, si j'ai lu le texte du mandat de la Banque du Canada, ce n'était pas pour vous mettre à l'épreuve, croyez-moi. Je cherchais plutôt à démontrer que le mandat de la Banque renferme un certain nombre d'autres objectifs, en plus de celui que vous avez mentionné, et je voulais m'assurer de n'en oublier aucun. Je ne voulais pas qu'on m'accuse de l'avoir fait, et c'est pourquoi j'ai cru bon de lire intégralement le mandat de la Banque du Canada.

Considérant tous ces éléments, comment la Banque du Canada peut-elle atteindre ces objectifs? Autrement dit, comment peut-elle vraiment contribuer à la bonne performance économique du Canada, ce qui est à la base de ce mandat, je pense? Vous savez que le mandat de la Banque comporte le contrôle de l'activité monétaire pour mitiger, entre autres, les fluctuations du niveau général de la production, du commerce, des prix et de l'emploi de la main-d'oeuvre, comme il est dit dans le texte, «autant que possible dans le cadre de l'action monétaire. . .»

M. Langdon: Très bien. Monsieur Crow, avez-vous des moyens à proposer à notre comité—en vous en tenant à la politique monétaire, si vous le désirez—pour améliorer la situation de l'emploi dans notre pays? Je vais aborder quelques autres aspects avec vous tout à l'heure, mais sur le plan du chômage, comment pensez-vous que la Banque du Canada pourrait contribuer à réduire le taux de chômage dans notre pays?

M. Crow: En continuant à rehausser la confiance à l'égard de notre devise, car je pense que c'est la seule contribution que peut avoir la Banque du Canada à cet égard.

M. Langdon: Si j'en juge au taux de chômage extrêmement élevé que nous connaissons depuis un certain temps, puis-je en déduire que vous échouez?

M. Crow: Cette observation ne me paraît pas tellement juste, mais je laisserai à d'autres le soin d'en juger. Je ne veux pas passer de jugement sur ce que vous dites, monsieur Langdon. Permettez-moi toutefois de réagir à l'argument que vous soulevez. N'y-a-t'il que la politique monétaire qui influe sur notre économie, selon vous? Chaque jour, nous nous demandons comment avoir une meilleure contribution encore.

Après avoir étudié la question en profondeur, et en avoir discuté en long et en large, il nous semble que la meilleure contribution que nous pouvons faire, c'est de rehausser la confiance des Canadiens à l'égard de leur devise. Nous avons établi cela très clairement. Nous pensons que nous devons poursuivre nos efforts en ce sens, ou tenter de le faire, en tout cas. Il n'y a évidemment pas que les fluctuations de la devise qui influent sur notre économie, mais c'est la contribution que nous pouvons faire.

[*Texte*]

Mr. Langdon: Would you just take us through the steps, how you see this leading to a contribution to a reduction in unemployment?

Mr. Crow: I think that in general it leads to better economic performance. It leads to a healthier economy and a more productive economy. What happens to be the particular mix of jobs and vacancies at any point in time in that process... Clearly, good economic performance helps to create employment, but so do many other policies, as well. I wouldn't want to put monetary policy as having a particular kind of comparative advantage, if you wish, in terms of particular unemployment rates. I think that would be a misreading of what monetary policy can possibly do.

Mr. Langdon: In the minutes that were circulated to us from the board of directors meeting held on October 23, you indicated that there were particularly serious uncertainties in the market for a few days around the end of September. To what degree do you feel those uncertainties were associated with the Prime Minister's comments shortly before that period in which he ripped up the Charlottetown accord and generally heightened the rhetoric surrounding the referendum that was taking place at that time?

• 1705

Mr. Crow: I'm not sure that's a question, Mr. Langdon, as much as a statement.

Mr. Langdon: If you think there was no relationship, you can say "I think there was no relationship." That's the answer to my question. My question is, do you think there is such a relationship?

Mr. Crow: Oh, I don't think one wants to get into particular episodes about anything in this regard. I think we should stick to the economics of the situation, Mr. Langdon.

Mr. Langdon: You don't think that had anything to do with the economics of the situation?

Mr. Crow: I think we should stick to the economics of the situation is what I said.

Mr. Langdon: Well, I'm agreeing with you, since I think we should stick to the economics of the situation too.

Mr. Crow: I think we should stick to the economics of the situation, Mr. Langdon.

The Chairman: I think he's got his reply, so I don't think we can... There's no point in repeating each other.

Mr. Langdon: Well, not quite. My point is that I believe that was part of the economics of the situation. Is the governor suggesting that he doesn't?

Mr. Crow: As I said, I believe we should stick to the economics of the situation.

The Chairman: Mr. Gray.

[*Traduction*]

M. Langdon: Pouvez-nous expliquer en détail comment votre intervention sur ce plan peut contribuer à réduire le chômage?

M. Crow: D'une manière générale, je pense que le contrôle des fluctuations de la devise favorise une meilleure performance économique. Il mène à une économie en meilleure santé et à une économie plus productive. Quand on connaît la diversité des emplois et des postes vacants, à un moment ou à un autre, dans le contexte de ce processus... Il est évident qu'une bonne performance économique favorise l'emploi, mais cela est aussi vrai pour d'autres politiques. Je ne voudrais pas attribuer à la politique monétaire une capacité particulière d'influencer le taux de chômage... Je pense que ce serait surestimer ce que la politique monétaire peut faire.

M. Langdon: Dans le procès-verbal de la réunion du 23 octobre du conseil d'administration de la banque, que l'on nous a remis, vous indiquez qu'il y a eu certaines inquiétudes particulièrement graves sur les marchés pendant quelques jours vers la fin de septembre. Dans quelle mesure ces incertitudes étaient-elles liées aux observations du premier ministre quelque temps avant le moment où il a déchiré l'Entente de Charlottetown et fait monter d'un ton le débat concernant le référendum à cette époque?

M. Crow: Il me semble que c'est davantage une opinion qu'une question que vous exprimez là, monsieur Langdon.

M. Langdon: Si vous pensez qu'il n'y avait aucun rapport entre les deux événements, répondez tout simplement: «je ne pense pas qu'il y avait de rapport entre les deux événements». Vous aurez ainsi répondu à ma question. Je vous demande tout simplement si vous pensez qu'il existe un lien entre ces deux événements.

M. Crow: Je ne pense pas que discuter de questions de ce genre fasse tellement avancer le débat. Nous devrions nous en tenir aux aspects qui sont vraiment pertinents à la situation, monsieur Langdon.

M. Langdon: Vous pensez que cela n'a eu aucune influence sur la situation?

M. Crow: J'ai dit que nous devrions nous en tenir aux faits vraiment pertinents à la situation.

M. Langdon: Oui, je suis d'accord avec vous.

M. Crow: Nous devrions vraiment nous en tenir aux faits, monsieur Langdon.

Le président: Je pense qu'il a répondu à votre question; je ne vois donc pas pourquoi... il ne sert à rien de vous relancer la balle ainsi.

M. Langdon: Pas tout à fait. Je soutiens que le geste et les observations du premier ministre ont influé... le gouverneur de la Banque du Canada?

M. Crow: Comme je l'ai dit, je pense que nous devrions nous en tenir aux faits.

Le président: Monsieur Gray.

[*Text*]

Mr. Gray: I want to go back to the mandate in the Bank of Canada Act, which the governor was kind enough to read out in full. Can he assure us that he's giving equal weight to all the factors he has to pay attention to in carrying out his mandate, including employment?

Mr. Crow: I give weight to all the factors in that mandate, of course, Mr. Gray, and I also give weight to the phrase "so far as may be possible within the scope of monetary action", which I think is perfectly logical. It probably goes without saying, but I'm kind of glad it's there.

Mr. Gray: I understand that, but I just wanted to be reassured that you are not interpreting the mandate in such a way that the reference to employment is either ignored or downgraded.

Mr. Crow: I'm not sure I'm allowed to ask questions. I'd say, why would you think that, Mr. Gray? I won't say that; what I'll say is something else. I believe creating confidence in the value of money is the best way we can contribute to healthy growth and employment in this economy. I don't think destroying confidence in money will do that, but I stand to be corrected.

Mr. Langdon: But you see, that leads you to a very difficult situation, Mr. Crow. Either then you have to say that you have not been successful in creating confidence in the currency of the country, and this explains, at least in part, the dramatic increases in unemployment that have taken place in this country, or else you have to conclude that despite your efforts to emphasize price stability, to create confidence in the currency of the country, this has not led to improvements in the employment situation in this country, and therefore you have to raise some questions about your theory.

Mr. Crow: Nothing of the sort. Nothing of the sort, Mr. Langdon.

Mr. Langdon: One of those two positions has to flow from what you've said.

Mr. Crow: Oh, no, it doesn't at all. There is another element that I guess you may wish to consider, which is the element of time. Monetary policy is a medium-to long-run policy. There it is. If it were otherwise, good for all of us, but that is not the case.

Mr. Langdon: How much time do you expect it to take before we can see levels of significant improvement in employment?

Mr. Crow: I think the steady application of the policy is greatly to be desired.

Mr. Gray: Can you show us a link between the lack of confidence in the currency and the increase in unemployment this month over last month from 11.3% to 11.8%?

Mr. Crow: I'm not sure I understand the question, Mr. Gray.

[*Translation*]

M. Gray: Pour en revenir au mandat de la Banque du Canada, que le gouverneur a eu la gentillesse de nous lire intégralement, peut-il nous assurer qu'il accorde autant d'importance à tous les facteurs dont il doit tenir compte dans l'exécution de son mandat, y compris dans celui de l'emploi?

M. Crow: J'accorde autant d'importance à tous les facteurs qui sont énoncés dans le mandat de la Banque du Canada, évidemment, monsieur Gray, mais aussi à l'expression «autant que possible dans le cadre de l'action monétaire», qui me paraît tout à fait logique. Cela va probablement sans dire, mais je suis plutôt heureux que ce bout de phrase y soit.

M. Gray: Je comprends cela, mais je tenais seulement à m'assurer que vous n'interprétiez pas le mandat d'une façon qui exclu ou qui donne moins d'importance au secteur de l'emploi.

M. Crow: S'il m'était aussi permis de vous poser des questions, je vous demanderais ce qui vous fait penser cela, monsieur Gray. Mais je dirais plutôt ceci: je pense que rehausser la confiance en la valeur de notre monnaie est la meilleure façon, pour la Banque du Canada, de contribuer à la croissance et à l'amélioration de l'emploi. Je ne pense pas que l'effritement de la confiance en notre devise puisse donner de tels résultats, mais je veux bien qu'on me corrige si j'ai tort.

M. Langdon: Mais, vous voyez la situation très difficile dans laquelle cela vous place, monsieur Crow. Vous devez alors admettre que vous n'avez pas réussi à soutenir la confiance en notre devise, et cela explique—en partie en tout cas—l'augmentation dramatique du chômage que nous avons connu dans notre pays. Ou alors, vous devez reconnaître que malgré tous vos efforts pour maîtriser l'inflation, préserver la confiance à l'égard de notre devise, vous n'êtes pas parvenu à améliorer la situation de l'emploi au Canada, et par conséquent, il y a lieu de mettre en doute votre théorie.

M. Crow: Absolument pas. Absolument pas, monsieur Langdon.

M. Langdon: Partant de ce que vous avez dit, c'est l'un ou l'autre, monsieur Crow.

M. Crow: Que non! Absolument pas! Il y a un autre élément qui intervient: celui du temps. La politique monétaire est un remède à moyen terme, et peut-être même à long terme. Voilà! S'il en était autrement, ce serait bien pour nous tous, mais ce n'est pas le cas.

M. Langdon: Dans combien de temps prévoyez-vous qu'elle commencera à produire des bienfaits sur le plan de l'emploi?

M. Crow: Je pense que l'application continue de la politique est toute indiquée et fort désirable.

M. Gray: Pouvez-vous nous indiquer le lien entre la baisse de confiance à l'égard de notre devise et l'augmentation du chômage de 11,3 p. 100, le mois dernier, à 11,8 p. 100, ce mois-ci?

M. Crow: Je ne comprends pas vraiment votre question, monsieur Gray.

[*Texte*]

Mr. Gray: Well, you said that the best way to assist in economic growth and employment was ensuring confidence in the value of the currency. The latest unemployment figures show an increase in the unemployment rate from 11.3% to 11.8%. I'm trying to follow your argument and relate the question of lack of confidence in the currency to this increase in the unemployment rate.

• 1710

Mr. Crow: When I'm talking about confidence in money, I'm talking at a rather kind of fundamental level. I'm not talking about one month to the next. I'm talking about underlying confidence in the commitment of policy to deliver money that Canadians can trust to maintain its value over time. The trust to maintain its value over time is something that only comes over time.

Mr. Gray: Then let's take a longer period. Over the course of the year, the rate of inflation has gone down dramatically, and yet the rate of unemployment not only has remained high but it has actually gone up at the same time. Again I ask you to assist me in demonstrating the link between the matter of confidence and values.

Mr. Crow: In the short run all kinds of strange things happen. Do you remember when you were in government, Mr. Gray, when unemployment went to 12.8% and inflation was in double digits?

Mr. Gray: Yes.

Mr. Crow: It didn't seem that the inflation kind of did much for unemployment at that point. Now, I wouldn't have—

Mr. Gray: But what about—

Mr. Crow: —suggested at that point that policies were in any sense miscued. What I would want to do is to look at the underlying thrust of policies—not at that particular set of numbers—and ask whether they stood a chance of getting us out of this situation in a constructive way and therefore the only way that would work over time or not. I think that's the way you have to look at monetary policy.

Mr. Blenkarn: In your directors' report of October 23, which was circulated, you went into a fair discussion concerning the high volatility of world currencies. Can you give us an update on that particular discussion? What is the situation with respect to the pound, the Germany mark, and so on generally across the world, because clearly we've had a great deal of upset in Canada? Just to what extent is it reflected in other countries?

Mr. Crow: This has been a time of disturbance, I would say, in world currency markets, very much coming out of Europe and the difficulties of the exchange rate mechanism. This has led to—

Mr. Blenkarn: Herb, could you stick around for a moment? We have to make a motion.

The Chairman: I apologize for this, but there's a motion here:

That the committee adopt the fourth report of the Subcommittee on Financial Institutions concerning the CDIC as the 16th report of the Standing Committee on Finance, and its chairman present the report to the House.

[*Traduction*]

M. Gray: Vous nous avez dit que préserver la confiance à l'égard de notre devise est le meilleur moyen de favoriser la croissance économique et l'emploi. Or, les dernières statistiques concernant le chômage indiquent une augmentation du chômage de 11,3 p. 100 à 11,8 p. 100. Je tente seulement d'appliquer votre raisonnement et de faire le lien entre le manque de confiance à l'égard de notre monnaie et l'augmentation du taux de chômage.

M. Crow: Quand je parle de confiance en la devise, j'entends confiance sur le plan fondamental. C'est davantage de la confiance à long terme qu'il s'agit, plutôt que de sa fluctuation d'un mois à l'autre. Il s'agit de la confiance qui incite les Canadiens à penser que leur devise conservera sa valeur dans le temps. On ne peut atteindre un tel objectif du jour au lendemain.

M. Gray: Pendant une période plus longue, alors. Au cours de l'année, le taux d'inflation a diminué de façon radicale, et malgré cela, non seulement le taux de chômage est demeuré élevé, il a même augmenté pendant la même période. Je vous demande encore une fois de m'aider à établir le lien entre la confiance en la monnaie et les statistiques concernant le chômage.

M. Crow: À court terme, il arrive toutes sortes de choses aussi étranges les unes que les autres. Vous souvenez-vous, monsieur Gray, du temps où le Parti libéral était au pouvoir, le taux de chômage était grimpé à 12,8 p. 100 et l'inflation était galopante?

M. Gray: Oui.

M. Crow: L'inflation n'aidait sûrement pas la cause de l'emploi à cette époque. Je n'aurais jamais prétendu—

M. Gray: Mais, au sujet des—

M. Crow: —les politiques que l'on appliquait étaient erronées. J'aurais été plutôt porté à considérer l'orientation sous-jacente des politiques—et non pas des statistiques en particulier—et à me demander si elles offraient la possibilité de nous sortir du pétrin d'une manière constructive et, par conséquent, si elles étaient la seule solution pouvant donner des résultats positifs à long terme ou non. Je pense que c'est ainsi qu'il faut considérer la politique monétaire.

M. Blenkarn: Dans le rapport du 23 octobre de vos directeurs, dont nous avons reçu un exemplaire, vous vous attardez considérablement à la question de la grande volatilité du marché des devises. Pouvez-vous nous faire une petite mise à jour à ce sujet? Où en sont la livre, le mark allemand, et d'autres devises, d'une manière générale, parce que notre devise a été drôlement malmenée ces derniers temps? D'autres devises ont-elles connu le même sort?

M. Crow: Les marchés des devises ont été plutôt bouleversés ces derniers temps, je dirais, et en grande partie en raison des événements en Europe et des difficultés qu'a connues le mécanisme du taux de change. Cela a entraîné—

M. Blenkarn: Herb, voulez-vous attendre un peu avant de partir? Nous avons une motion à adopter.

Le président: Je m'excuse, mais nous avons une motion ici:

Que le comité adopte le quatrième rapport du sous-comité des institutions financières concernant la SADC, comme seizième rapport du comité permanent des finances, et que son président présente le rapport à la Chambre.

[*Text*]

That's been discussed earlier. I think we just needed a quorum to approve it. Agreed?

Motion agreed to

Mr. Blenkarn: Now, Governor, can we go back to the discussion? I hated to interrupt you, but this was kind of important.

Mr. Crow: Where were we?

Mr. Blenkarn: We were discussing world affairs and—

Mr. Crow: Oh, just merely the world currency situation. Well, there's been a lot of turmoil, I would say, centring on the exchange rate mechanism as countries have come under attack and in some cases have floated and in other cases were not in the mechanism but were shadowing the mechanism and also came under attack. This has had, I would say, an unsettling effect on currency markets in general. It is in one of the elements that has had an unsettling effect on the Canadian dollar.

Mr. Blenkarn: Does it cost people? It's got to cost more—

Mr. Crow: Because people, I guess—sorry, maybe I'll just finish the thought.

Mr. Blenkarn: Does it cost foreigners who hold a lot of our debt, albeit denominated in Canadian dollars, to sell that debt into our market?

Mr. Crow: I don't have the numbers on capital flows, and I'm not sure how good they are. All I will say is in the time of an unsettled world environment you tend to get kind of capital moving around rather more brusquely than it does otherwise, because of the shifts in expectations; and the Canadian dollar is not immune to those shifts in expectations.

• 1715

Mr. Blenkarn: In percentage terms, has the Canadian dollar moved more or less than the other European or G-7 country currencies?

Mr. Crow: I don't have the numbers offhand, but it depends on which one you're looking at. It depends against what, of course. As you know, the pound sterling depreciated a great deal. The lira depreciated a great deal. The peseta depreciated.

Mr. Blenkarn: We tend to look at it vis-à-vis the United States, and obviously we can see that because of the daily figures. But what about vis-à-vis, for example, the British pound? Have we dropped considerably against the British pound or are we just about—

Mr. Crow: I think on balance over this period the pound has depreciated against the Canadian dollar.

Mr. Blenkarn: I see.

Mr. Crow: On balance. It depends on the period you look at, but I would say from when it was pegged to the Deutschmark to today, for example, which is looking at the whole period back to early September or "early-ish" September, there's been a decline in the value of the pound against the Canadian dollar.

[*Translation*]

Nous en avons discuté plus tôt. Nous avons seulement besoin du quorum pour l'adopter. Sommes-nous tous d'accord?

La motion est adoptée

M. Blenkarn: Maintenant, monsieur le gouverneur, revenons à nos moutons. Il me répugnait vraiment de devoir vous interrompre, mais c'était important.

M. Crow: Où en étions-nous?

M. Blenkarn: Nous discutions de la situation sur le plan international et de—

M. Crow: Oh, oui, de la situation des devises sur le plan international. Il y a eu toute une tempête, je dirais, qui s'est concentrée sur le mécanisme de change, alors que les devises de certains pays ont subi des pressions intenses et, dans certains cas, des pays ont laissé flotter leur devise, et même des devises de pays ne faisant pas partie du mécanisme, mais qui en suivaient l'application, ont été mises à rude épreuve. Cela a eu l'effet de déstabiliser le marché des devises en général. Le dollar canadien n'a pas été épargné.

M. Blenkarn: Cela fait-il perdre de l'argent. . . ? Forcément, puisque—

M. Crow: Parce que les gens, je suppose—désolé, je vais terminer ma pensée.

M. Blenkarn: Les étrangers qui détiennent une bonne proportion de notre dette, bien qu'elle soit établie en dollars canadiens, y perdent-ils lorsqu'ils veulent vendre cette dette sur nos marchés?

M. Crow: N'ayant pas les chiffres sur les mouvements de capitaux, je ne peux vous dire s'ils sont vraiment positifs. Tout ce que je peux vous dire, toutefois, c'est que lorsque l'environnement mondial devient incertain, les capitaux ont tendance à se déplacer plus brusquement qu'à l'habitude, en raison du déplacement des attentes, et le dollar canadien n'est pas à l'abri de cela.

M. Blenkarn: En pourcentage, le dollar canadien a-t-il fluctué moins ou davantage que les devises des autres pays d'Europe ou des pays du G-7?

M. Crow: Je n'ai pas les chiffres précis, mais tout dépend de la devise avec laquelle on compare la fluctuation du dollar canadien. Comme vous le savez, la livre sterling a perdu beaucoup de valeur. On peut en dire autant de la lire et de la peseta.

M. Blenkarn: Nous sommes portés à comparer notre devise au dollar américain, et c'est évidemment parce que c'est ce que l'on voit tous les jours. Mais par rapport à la livre, par exemple, notre dollar a-t-il considérablement perdu de sa valeur ou s'est-il à peu près maintenu. . .

M. Crow: D'une manière générale, je pense que la livre a perdu de la valeur par rapport au dollar canadien.

M. Blenkarn: Je vois.

M. Crow: Je parle de manière générale, toutefois. Tout dépend de la période que l'on considère, mais je dirais que depuis le moment où sa valeur était exprimée par rapport à celle du mark allemand jusqu'à aujourd'hui, par exemple, ce qui porte sur la période à partir du début de septembre, ou environ, la valeur de la livre a reculé par rapport à celle du dollar canadien.

[*Texte*]

Mr. Blenkarn: What about the French franc?

Mr. Crow: I'd have to look at the particular numbers.

Mr. Blenkarn: The lira?

Mr. Crow: I'm sorry, I didn't do my homework. I didn't check all these currencies.

Mr. Blenkarn: I'm just wondering whether we're not concentrating too much on the relationship with the American dollar and whether we're staying reasonably balanced with people such as the Germans and the Japanese who may be buying our debt anyway. And if we're staying in line with their currencies, do we have to worry so much about the American dollar?

Mr. Crow: The only thing I think I can say that's helpful here, Mr. Blenkarn, is that while one can look at the value of the Canadian dollar against particular currencies, one can also look at it as some form of weighted average and the fact that the Bank of Canada publishes a basket weighted by trade with various major countries, the G-10. In that basket the U.S. dollar has a weight of 0.8 and the other currencies have a weight of 0.2, roughly. When the other countries move around a lot vis-à-vis the Canadian dollar, that has an effect—

Mr. Blenkarn: But not that much.

Mr. Crow: —times 0.2. The U.S. dollar has more effect because more of our trade... In certain periods that index does show more change than the U.S. dollar bilateral rate because these other countries are moving around a lot. It's a more comprehensive measure of exchange rate for us than the U.S. dollar by itself. But of course the U.S. dollar is the single most important currency, on any standard.

Mr. Blenkarn: But is it the most important currency in terms of foreign purchasers buying Canadian debt instruments?

Mr. Crow: I'm not sure to what extent purchasers of debt actually look at the exchange rate as such. I'm sure it's relevant to them. They're looking at all kinds of relationships in what they do.

I'm not sure I follow fully the line of questioning in this regard. Depending on where you're purchasing, you have a different base currency, which will move differently in relation to the Canadian dollar from some other currency. You look at that. You also look at your options vis-à-vis third currencies, and relations with them. There's an infinity of possibilities and combinations out there. I'm not sure I'd want to "bilateralize" those relationships a great deal.

The Chairman: Governor, I would like to thank you. We always appreciate the benefit of your wisdom, and today is no exception. So thank you for coming, and we look forward to seeing you again some time perhaps towards spring.

[*Traduction*]

M. Blenkarn: Et par rapport au franc français?

M. Crow: Il faudrait que je cherche les chiffres précis.

M. Blenkarn: Et par rapport à la lire?

M. Crow: Je m'excuse, mais je n'étais pas préparé à cette question. Je n'ai pas vérifié la valeur de toutes ces monnaies.

M. Blenkarn: Je me demande si nous n'accordons pas trop d'attention au dollar américain et si notre devise demeure relativement stable par rapport à celles des Allemands et des Japonais, qui sont peut-être ceux qui détiennent la plus grande proportion de notre dette, de toute façon. Cela dit, si la valeur de notre dollar ne s'écarte pas trop de celle de ces devises, faut-il tellement s'inquiéter de la valeur du dollar américain?

M. Crow: La seule chose utile que je peux dire à ce sujet, monsieur Blenkarn, c'est que bien que l'on puisse comparer la valeur du dollar canadien à celle d'autres devises particulières, on peut aussi la comparer à une moyenne pondérée et considérer le fait que la Banque du Canada publie un échantillon pondéré selon les échanges commerciaux avec divers pays importants, les pays du G-10. Dans cet indice, ou cet échantillon, le dollar américain a une pondération de 0,8, et les autres devises, une pondération d'environ 0,2. Quand les monnaies d'autres pays fluctuent de manière importante par rapport au dollar canadien, l'effet...

M. Blenkarn: Il n'est pas important.

M. Crow: ...est de 0,2. Le dollar américain a un effet plus grand en raison de l'importance de nos échanges commerciaux... Il arrive parfois que cet indice soit supérieur à la fluctuation entre le dollar canadien et le dollar américain, parce que les devises des autres pays fluctuent davantage. Cet indice représente une mesure plus complète pour nous que la fluctuation de notre monnaie par rapport au dollar américain. Il n'en reste pas moins, évidemment, que le dollar américain demeure, et de loin, la devise la plus importante.

M. Blenkarn: Mais cela est-il vrai pour ce qui est des investisseurs étrangers qui achètent des instruments de dette canadiens?

M. Crow: Je ne sais pas quel poids a vraiment le taux de change dans la décision de ces investisseurs. Je suis persuadé qu'ils en tiennent compte. Mais ces gens examinent toutes sortes de facteurs avant de prendre des décisions.

Je ne sais pas vraiment ce que vous cherchez à savoir. Selon ce que l'on achète, il faut composer avec différentes monnaies et ces devises fluctuent toutes différemment par rapport au dollar canadien. C'est un facteur dont on tient compte. On considère aussi les possibilités qu'offrent d'autres devises moins importantes, et les écarts de valeur qu'elles présentent. Il y a une infinité de scénarios et de combinaisons possibles. Je ne sais pas s'il est tellement souhaitable de s'en tenir à des comparaisons ne touchant que deux devises différentes.

Le président: Monsieur le gouverneur, je vous remercie. Nous sommes toujours heureux de pouvoir bénéficier de vos brins de sagesse, et aujourd'hui ne fait pas exception à la règle. Je vous remercie donc d'être venu nous rencontrer cet après-midi, et nous nous reverrons peut-être au printemps.

[*Text*]

• 1720

Mr. Crow: Thank you very much.

The Chairman: Thank you. The meeting is adjourned.

[*Translation*]

M. Crow: Merci infiniment.

Le président: Merci. La séance est levée.

MAIL POSTE
Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid Port payé
Lettermail Poste-lettre
K1A 0S9
Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Bank of Canada:

John W. Crow, Governor;

Bernard Bonin, Deputy Governor.

TÉMOINS

De la Banque du Canada:

John W. Crow, Gouverneur;

Bernard Bonin, Sous-gouverneur.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

CA1
XC 26
-F59

REGULATIONS AND COMPETITIVENESS

COMPARO
IBY 1993

SEVENTEENTH REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON FINANCE

FIRST REPORT OF THE SUB-COMMITTEE ON REGULATIONS AND COMPETITIVENESS

January 1993

REGULATIONS AND COMPETITIVENESS

SEVENTEENTH REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON FINANCE

FIRST REPORT OF THE SUB-COMMITTEE ON REGULATIONS AND COMPETITIVENESS

January 1993

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 53

Thursday, December 10, 1992

Chairman: Murray Dorin

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 53

Le jeudi 10 décembre 1992

Président: Murray Dorin

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(2), consideration of a draft report

CONCERNANT:

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, considération d'un projet de rapport

---

INCLUDING:

The Seventeenth Report to the House

Y COMPRIS:

Le dix-septième rapport à la Chambre

Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991–93

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991–1993

25270

STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairman: Murray Dorin

Vice-Chairmen: Clément Couture
Diane Marleau

Members

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White

(Quorum 5)

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: Murray Dorin

Vice-présidents: Clément Couture
Diane Marleau

Membres

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White

(Quorum 5)

La greffière du Comité

Susan Baldwin

SUB-COMMITTEE ON REGULATIONS AND COMPETITIVENESS OF THE STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairperson: René Soetens

Vice-Chairman: Clément Couture

Members

Gabriel Fontaine
Steven Langdon
Diane Marleau
Pat Sobeski
Brian White

(Quorum 4)

Susan Baldwin

Clerk of the Sub-Committee

Researchers from the Library of Parliament

Basil Zafiriou, Senior Analyst;

Marion Wrobel, Senior Analyst.

Consultants

Graham Eglington;

Cheryl Knebel;

Donald McFetridge, Carleton University;

William Stanbury, University of British Columbia.

SOUS-COMITÉ DE LA RÉGLEMENTATION ET DE LA COMPÉTITIVITÉ DU COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: René Soetens

Vice-président: Clément Couture

Membres

Gabriel Fontaine
Steven Langdon
Diane Marleau
Pat Sobeski
Brian White

(Quorum 4)

La greffière du Sous-comité

Susan Baldwin

Attachés de recherche de la Bibliothèque du Parlement

Basil Zafiriou, analyste supérieur;

Marion Wrobel, analyste supérieure;

Consultants

Graham Eglington;

Cheryl Knebel;

Donald McFetridge, Université Carleton;

William Stanbury, Université de la Colombie-Britannique.

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

The Standing Committee on Finance

has the honour to present its

SEVENTEENTH REPORT

In accordance with its mandate under the Standing Order 108(2), your Committee has examined the Federal government's system of regulation and how it affects competitiveness and has agreed to report the following:

Table of Contents

PREFACE xi

LIST OF RECOMMENDATIONS xiii

CHAPTER 1 — Introduction 1
- A. REGULATORY BIAS IN CHOICE OF POLICY INSTRUMENT 3
- B. HAPHAZARD CONSULTATIONS 3
- C. INSUFFICIENT COORDINATION AND LACK OF CENTRALIZED MANAGEMENT 4
- D. DEFICIENT COMPLIANCE MECHANISMS 5
- E. REGULATORY DUPLICATION AND INCONSISTENT REGULATIONS 6
- F. INADEQUATE LEGISLATIVE OVERVIEW 7

CHAPTER 2 — Changes to the Federal Regulatory Process, 1972 to 1992 9
- A. INTRODUCTION 9
- B. CHANGES TO THE REGULATORY PROCESS, 1972 TO 1983 9
  - 1. Standing Joint Committee on Regulations 9
  - 2. Periodic Evaluation of Regulatory Programs 9
  - 3. Socio-Economic Impact Analysis 10
  - 4. Office of the Coordinator, Regulatory Reform 11
  - 5. Regulatory Agenda 11
- C. CHANGE TO THE REGULATORY PROCESS 1984-1992 11
  - 1. Background 11
  - 2. Regulatory Reform Strategy 12
  - 3. Guiding Principles 12
  - 4. Regulatory Process Action Plan 13
  - 5. Annual Regulatory Plan 13
  - 6. Regulatory Impact Analysis Statement 14
  - 7. Efforts to Improve the Operations of the Privy Council section of the Department of Justice 15
  - 8. Recent Organizational Changes 16
  - 9. Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations and the Power of Disallowance 16
- D. HOW WE REGULATE TODAY 17
  - 1. Legal Requirements 17
  - 2. Administrative Process 17
    - Policy Objectives 17
    - Administering the Process 18
    - The Approval Process 18

CHAPTER 3 — Regulation and Competitiveness 23
A. THE CONCERN WITH NATIONAL COMPETITIVENESS 23
B. DEFINING NATIONAL COMPETITIVENESS 23
C. COMMAND AND CONTROL VS. INCENTIVE REGULATION 25
D. THE IMPACT OF REGULATION ON COMPETITIVENESS 26
E. REGULATORY ACTIONS THAT REDUCE COMPETITIVENESS 28
F. DEFICIENT PUBLIC INTEREST REGULATION 29
G. REDUCING THE PRODUCTIVITY DRAG FROM DEFICIENT PUBLIC INTEREST REGULATION 30
1. Use Cost-Benefit Analysis 30
2. Use Economic Instruments 32
3. More Expeditious Proceedings 33
4. Limit Monopoly Regulation to Monopoly Situations 33
H. SPECIAL INTEREST REGULATION 34
I. REGULATORY ACTIONS THAT IMPROVE COMPETITIVENESS 35
J. CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS 38

CHAPTER 4 — An Assessment of the Federal Regulatory Process and Proposals for Change 41
A. INTRODUCTION 41
B. ASSESSMENT OF THE ADVANCE NOTICE AND CONSULTATION REQUIREMENTS 41
1. Advance Notice 41
2. Consultation Process 41
C. COUNTING THE COSTS OF NEW REGULATIONS 43
1. Inefficiency of the Present System 43
2. Counting and Reporting the Costs 45
D. ASSESSMENT OF FEDERAL REGULATORY POLICY 47
1. Must Proposed Regulations Pass the B > C Test? 47
2. Economic Value of Premature Deaths Averted 47
3. Need for High Quality Analysis 48
4. Annual Report on the State of Government Regulation in Canada 48
E. ASSESSMENT OF THE PERIODIC EVALUATION OF REGULATORY PROGRAMS 49
F. ASSESSMENT OF THE REGULATORY IMPACT ANALYSIS STATEMENT AND THE REGULATORY AFFAIRS DIRECTORATE 51
1. Overview Weaknesses in the Regulatory Impact Analysis Statement 51
2. Definition of a "Major" Proposed Regulation 51
3. Discussion of the Problem Situation in the Regulatory Impact Analysis Statement 52
4. Discussion of Alternatives 53
5. Limits on the Regulatory Affairs Branch/Directorate as a "Controller" Agency . 53

CHAPTER 5 — The Role of Parliament in the Creation and Review of Regulations 55
A. REVIEW OF ENABLING CLAUSES IN BILLS 55
B. REVIEW OF REGULATIONS BEFORE THEY ARE MADE 56
1. Examination of Proposed Regulations with the Enabling Bill 56
2. Affirmative Resolution Procedure 57
3. General Ex-Ante Review of Proposed Regulations not Subject to Affirmative Resolution Procedure 57

C. REVIEW OF REGULATIONS AFTER THEY ARE MADE 58
1. The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations 58
2. The Power of Disallowance 59
3. A New Approach to Scrutiny? 59
4. Is Committee Scrutiny of Regulations Realistic? 61
5. Power in Parliament to Amend or Substitute Regulations 62
D. EVALUATION OF REGULATORY PROGRAMS BY PARLIAMENT 62
1. Review of Statutes and Programs 62

CHAPTER 6 — Standards 65
A. STANDARDS EXPLAINED 65
1. Different Purposes 65
2. Different Development Processes 66
3. Different Applications — Voluntary versus Mandatory 66
B. THE STANDARD-SETTING ENVIRONMENT 67
1. Canada's National Standards System 67
2. Standards-Setting in Some of Our Major Trading Partners 68
C. AN EVALUATION OF STANDARDS ISSUES 68
1. Framework for Assessing Standardization Issues 68
2. Market Orientation 69
3. Incorporation of Standards by Reference in Regulation 70
4. Due Process 71
D. VOLUNTARY STANDARDS AS A REGULATORY DEVICE 71
1. The Effects of Standards 71
2. Flexibility, Quality and Funding Considerations 72
3. Balance Between Public and Private Sectors 73
E. BILATERAL AND INTERNATIONAL HARMONIZATION 76

CHAPTER 7 — Implementation and Enforcement 79
A. AN EVALUATION OF THE ISSUES 79
1. Trade-off Between Consistency and Flexibility 79
2. The Human Factor—Expectations Versus Perceptions 80
B. STANDARDS OF QUALITY ASSURANCE AND MANAGEMENT 81
1. ISO 9004-2 Explained 81
2. International Organization for Standardization and the Regulatory Process 82
3. Total Quality Management Explained—A Service Quality Model 82
4. Adapting Total Quality Management and Total Quality Service to Government 84
5. Application to Reduce Need for Government Inspection in Enforcement 86
C. OTHER STRATEGIES TO IMPROVE IMPLEMENTATION 87
1. To Improve Perception of the Regulated 87
2. Improved Communication and Enforcement 88
3. To Reduce Overlap and Conflict 89

CHAPTER 8 — Federal/Provincial Overlap 91
A. REGULATORY COMPETITION 91
B. PROBLEMS OF REGULATORY OVERLAP 91
C. TACKLING REGULATORY CONFLICT 93

CHAPTER 9 — The Departmental Reviews 97
A. TRANSPORT CANADA 97
B. CONSUMER AND CORPORATE AFFAIRS 98
1. A Summary of Stakeholder Responses 98
C. AGRICULTURE CANADA 99
1. Grains and Oilseeds 100
2. Food Production and Inspection 100
3. The Delivery of Regulatory Services 101
D. SOME CONCLUDING OBSERVATIONS 102

APPENDIX I — Federal Regulatory Review Process 103

APPENDIX II — Regulatory Policy 105

APPENDIX III — Citizen's Code of Regulatory Fairness 107

APPENDIX IV — Possible Contents of an Annual Report on the State of Government Regulation in Canada 109

APPENDIX V — Possible Regulatory Complaints Settlement Process 111

APPENDIX VI — List of witnesses 113

MINUTES OF PROCEEDINGS 119

PREFACE

1. The budget of February 25, 1992, announced the launching of a comprehensive review of regulations "to ensure that the use of the government's regulatory powers results in the greatest prosperity for Canadians." Although ultimately government-wide, the review would begin with three departments: Agriculture, Transport, and Consumer and Corporate Affairs. The House of Commons Standing Committee on Finance was asked to assist in the review. On April 7, the Finance Committee established the Sub-committee on Regulations and Competitiveness to take on that task.

2. The original budget announcement said that the Finance Committee would be asked to review federal regulatory programs to determine how they affect our competitiveness, and suggest ways to improve regulatory programs, processes and intergovernmental collaboration. Additional substance was added to this request by the Hon. Gilles Loiselle, President of the Treasury Board and Minister responsible for Regulatory Affairs, in a letter to the Finance Committee Chairman dated March 19, 1992. In his letter, Mr. Loiselle cautioned the Committee to avoid getting immersed in specific regulations and to focus instead on the following:

- assessing the overall impact of regulation on competitiveness
- examining the Canadian approaches to regulation in relation to those of our trading partners
- determining those areas where regulation is leading to a loss of competitiveness
- identifying means of improving inter-governmental cooperation in regulation so as to reduce the regulatory burden
- surveying alternatives to government regulation
- examining whether the regulatory process is achieving its intended aims
- exploring how best to balance competing interests in the regulatory process

3. In his appearance before the Sub-committee on May 12, 1992, the Minister reiterated these points, advising the Sub-committee to take a broad approach to its work rather than lose itself in the details of individual programs.

4. The Minister's list of issues struck us as a tall enough order, so we had no difficulty in acceding to his caution that we limit our inquiry to the regulatory process. We interpreted the term "regulatory process" to include all elements involved in developing and implementing regulations, from the delegation of regulation-making powers by Parliament and the design of new regulations, to the monitoring and evaluation of existing regulations.

5. We began public hearings into our inquiry by inviting industry representatives and regulation specialists to a round table discussion on May 7, aimed at helping committee members identify key issues in the regulatory process, and options for dealing with them. We continued our hearings into May and June, with witnesses from government departments and the private sector. In July, to assist future witnesses and others who wished to participate in our inquiry, we released a paper prepared by Committee staff, summarizing the evidence we had received and identifying the issues raised at our hearings to that point. We held additional hearings in September and in early November, the separation between these last two sets of hearings being forced on us by the exigencies of the referendum on the Charlottetown Constitutional Accord.

6. In total, we heard testimony from 65 witnesses and received many more submissions from private individuals and organizations. We wish to thank all those who agreed to appear before the Committee and all those who took the time and effort to make submissions.

7. In addition to the public hearings, Committee staff met with officials from several departments: the Privy Council Office, the Office of the Auditor General, and the Standards Council of Canada. We are grateful to these officials for their contributions. We want especially to single out James Martin and his staff at the Regulatory Affairs Directorate, Treasury Board Secretariat, for their generous cooperation and support throughout our inquiry.

LIST OF RECOMMENDATIONS

REGULATION AND COMPETITIVENESS

3.1 All the costs and benefits should be estimated for major proposed regulations. **(page 38)**

3.2 Where feasible, regulations should be expressed as functional outcome or performance objectives rather than detailed specification of the means of compliance. **(page 38)**

AN ASSESSEMENT OF FEDERAL REGULATORY PROCESS AND PROPOSALS FOR CHANGE

4.1 The Treasury Board Secretariat should be required to develop a set of standardized consultation processes adapted to fit different types and scales of proposed regulations. These would be guidelines for departments. **(page 42)**

4.2 All intermediate and major proposed regulations should be reported in at least the previous year's Federal Regulatory Plan before they can be sent to the Special Committee of Council. **(page 42)**

4.3 Departments should be required to report in the RIAS a brief summary of views received during the consultation process and the reasons for accepting or rejecting them. **(page 42)**

4.4 The annual Federal Regulatory Plan should be changed as follows:

- The department or agency must provide a preliminary classification of the scale of the planned regulations in terms of their estimated costs to society: small/technical, intermediate, and major.

- The department or agency must indicate the method of the planned consultation process. (This is linked to 4.1 above.)

- Each proposed regulation must be given an identification number which will be used throughout the regulation-making process (that is for the estimated costs of federal regulations to be tabled with the Estimates, as proposed below, and when the draft regulation and RIAS are "pre-published" in the Canada Gazette, Part I). **(pages 42-43)**

4.5 The President of the Treasury Board should be required to compile the "Estimated Costs and Benefits of Federal Regulations" (ECBFR) annually, to be tabled in the House of Commons with the Estimates. (This would require that departments and agencies submit to the Regulatory Affairs Directorate the following information: (a) the estimated costs and benefits of every proposed major regulation expected to be made in the next fiscal year (or the following two years); (b) the number of "intermediate" proposed regulations for the next fiscal year; and (c) for major proposed regulations, the estimated costs and benefits should be categorized by government administrative costs and by private sector compliance costs, broken down by major industry sector. **(page 46)**

4.6 For proposed major regulations where the estimated costs measured outweigh the benefits measured, departments should be required to summarize in the RIAS the reasons why the regulation should nevertheless be adopted. (**page 49**)

4.7 The President of the Treasury Board should be required to prepare and publish an "Annual Report on the State of Federal Regulation" with a view to increasing public awareness of the growth, scope, and costs of federal regulations. The report would include review of the policies and experience of other countries, notably those with which Canadian firms compete and into whose markets they export. (**page 49**)

4.8 Clear definitions of major, small/technical and intermediate categories of regulation should be developed. The proposed threshold for "major" is $100 million in total costs to society measured in present value terms. The threshold would also include a measure in terms of the costs relative to the output of the sector(s) likely to be most affected by the proposed regulation. (**page 54**)

4.9 For intermediate and major regulations, the RIAS should indicate the planned process of monitoring and evaluation of the proposed regulation. (**page 54**)

4.10 The RIAS requirement for the deletion of regulations should be simplified. (**page 54**)

4.11 The RIAS should disclose the set of alternatives that were considered by the department and rejected, with a brief explanation why the alternative chosen is superior. (**page 54**)

4.12 The RIAS should include an assessment of the proposed regulation's impact on the competitiveness of the firms in the sectors where the majority of the compliance costs are expected to occur. (**page 54**)

4.13 The Statutory Instruments Act should be amended to provide that RAD must certify that (1) the methodology employed in preparing the cost-benefit analysis accompanying each proposed major regulation meets professional standards, and (2) that all proposed regulations are properly classified in terms of their impact as small/technical, intermediate, or major. This would be closely analogous to the requirement that the Clerk of the Privy Council certify that proposed regulations are legally correct in form and not ultra vires. (**page 54**)

4.14 The President of the Treasury Board should have the power to delay proposed major or intermediate regulations which have not previously been reported in the annual Federal Regulatory Plan, except where the regulation is in response to an emergency arising since the deadline for submissions to the last plan. (**page 54**)

THE ROLE OF PARLIAMENT IN THE CREATION AND REVIEW OF REGULATIONS

5.1 Every bill containing an enabling clause should be accompanied by a memorandum setting out precisely why the particular delegated law-making power contained in the clause is sought, and the form the sponsoring Minister sees the delegated law taking. (**page 63**)

5.2 Consideration of major proposed regulations by standing committees as to merits, and by the Standing Joint Committee for the Scutiny of Regulations as to legality and propriety, should be encouraged and undertaken. As a necessary sanction, the requirements of an affirmative resolution for the coming into force of regulations should be imbedded in the grant of enabling powers, where the exercise of those powers may

- substantially affect the provisions of the enabling or any other statute,
- lay down a policy not clearly identifiable in the enabling Act or make a new departure in policy, or
- involve considerations of special importance.

The Standing Orders should be amended to make the affirmative-resolution procedures of the Interpretation Act operable, and to ensure that a vote on the resolution to affirm any regulations is not taken until the standing committee and the Standing Joint Committee have reported on it or have allowed a reasonable time period to elapse without report. **(pages 63-64)**

5.3 Provide each subject-area standing committee with an opportunity to review the proposed regulations after pre-publication in Canada Gazette Part I. The committee's report would be tabled in the House, but its primary role would be to provide advice to the Special Committee of Council. PCO could notify each committee in respect to every proposed regulation (classified by size of economic impact). The committee would then have 30 days to decide which ones it would review and another 60 days in which to conduct its review. **(page 64)**

5.4 The present disallowance procedure under S.O.'s 123-128 should be replaced by a statutory procedure covering all statutory instruments (and any part of a statutory instrument) not subject to affirmative-resolution procedure. The deemed disallowance feature of the present procedure when a resolution is not disposed of should be retained and given statutory force. **(page 64)**

5.5 The Standing Committee on Finance should review the "Estimated Costs and Benefits of Federal Regulations" tabled with the Estimates. **(page 64)**

5.6 Standing committees in each subject area should be encouraged to undertake periodic evaluations of regulatory programs in order to hold the government accountable for the performance of such programs. The periodic evaluation or assessment might be triggered by (a) an indication by the OCG that a regulatory program has been evaluated pursuant to the program evaluation policy 01-01-92 in the Treasury Board Manual; (b) publication of an evaluation by the Auditor General, or (c) information received by the committee suggesting that an evaluation should be conducted. **(page 64)**

STANDARDS

6.1 When legislated standards are deemed necessary, governments should increase their effort to coordinate standard requirements and activities by mandating more extensive use of reference to standards (particularly undated reference) developed within the National Standard System (NSS). Specifically, when identifying and assessing alternatives in the regulatory process, regulatory authorities should review the available listings of existing standards (Canadian, international and foreign standards) to ascertain what may be suitable. If an acceptable standard exists, then reference to it should be made when drafting the regulation. If no acceptable standard exists, regulatory authorities should arrange for the development of a standard through either the Standards Council of Canada's National Standardization Branch or the NSS's member standard writing organizations. **(page 75)**

6.2 Government should be reticent about promulgating standards outside the health, safety and environmental area. Furthermore, a program should be established, and a person accountable for achievement by a specified target date should be designated, to review existing government promulgated standards with this principle in mind. **(page 75)**

6.3 Wherever possible, government-promulgated standards must specify to system standards and, where applicable, to performance (output) standards. Specifying to design (input) standards should be avoided and decisions about the details delegated to regulated enterprises. Furthermore:

- Where performance standards are not possible, government-promulgated standards should be required to outline broad essential requirements that products must meet. If standards writing organizations are retained to write more detailed standards that meet these requirements, industry should be allowed to choose whether to follow the SWOs standards or meet the government directive using another approach. (page 74)

- The program mentioned in recommendation 6.2 should also review existing government-promulgated standards with the foregoing drafting principles in mind. Where adjustments are necessary, regulatory authorities should arrange for the rewriting of the standard through either the Standards Council of Canada's National Standardization Branch or the National Standards System's member SWOs. **(page 75)**

6.4 Development of any standards that are effectively binding (either by legislative reference or government threat of such) should be subjected to the key features of the regulatory process. Accordingly, all government-promulgated standards should be disclosed to Parliament through the government's annual regulatory plan, and the following policies of the National Standards System should be made mandatory: review of costs versus benefits and independent review of these assessments, and review of standards on a continuing basis to assess their current need and conformity with other jurisdictions. **(page 76)**

6.5 Financial priority should be given to Canadian participation in relevant international standards development activities and to incentives for standards writing organizations (SWOs) if they make their standards international standards. Perhaps funding can be achieved for the incentive program by levying fees across the board to member SWOs and then using these levies to reward harmonization successes, thereby partially compensating for potential sales revenue losses. **(page 78)**

6.6 The reporting mechanism to Parliament of the Standards Council of Canada should be reviewed in light of the importance of standards to Canada's ability to trade competitively. **(page 78)**

IMPLEMENTATION AND ENFORCEMENT

7.1 Quality service principles should be used in the regulatory process. However, an approach such as a modified TQM should be fully implemented only if the necessary commitment of resources to such a program is made and continued. If the commitment is made, a supporting structure must be in place before full implementation of the approach is attempted, including training for the required new skills, recognition and rewards systems to effectively reinforce desired behavior, and measurement systems to quantify results. **(page 85)**

7.2 In conjunction with stakeholders, a policy manual for implementing regulations should be developed by each department, subject to continuous change and improvement as experience accumulates and consistent with the over-riding policies and guidelines set out in the Treasury Board and Department of Justice recently produced management and compliance frameworks. The manual should be accessible to all interested parties and include:

- consultation strategy, policy and procedures consistent with Treasury Board guidelines developed along the lines proposed under the Committee's recommendation 4.1
- guidelines for frequency and extent of regulatory reviews
- compliance strategy, policy and procedures considering the objectives of the regulatory program, the rules and design of the program, the roles and functions of key authorities, the regulated group, potential allies, the factors that affect compliance and the compliance profile. It should outline inspection procedures, criteria for undertaking prosecutions and other enforcement actions, and permissible deviations from legislative and regulatory standards, including discretionary action related to inspections, decisions to prosecute, persuasion and negotiation activities (**page 85**)

7.3 A policy should be adopted and communicated stating that, if a regulated company is certified to show that it is a total quality management company meeting ISO quality management standards, inspection and monitoring by government officials will be decreased so long as the regulated company provides proof of periodic audits verifying that the quality system is in place and is operating. **(page 86)**

7.4 The regulated parties be allowed options to prove conformance to regulations, including the options of:

- submitting their products to testing by an independent certified laboratory or consulting technicians able to determine non-conformity with standards and recommend improvements; and
- declaring conformity and demonstrating conformance in reports after testing and certifying their products themselves (that is, self-certification) where the degree of hazard presented by the product is minimal and the company is certified as having met service standards stated in recommendation 7.3).

To encourage the use of private sector certification and testing (especially the accredited organizations in the NSS), or self-certification, consideration should be given to charging for public sector inspection and monitoring this as a cost of doing business. (**page 87**)

7.5 Treasury Board should study the feasibility and practicality of establishing both:

- a rapid, inexpensive and informal mechanism to deal with complaints from regulatees. It would complement existing means of resolving complaints by providing regulatees with a body independent of the regulator to which they could bring unresolved concerns. The regulatee, in initiating its complaint, should include evidence that an unsuccessful attempt has been made to resolve the disagreement with the regulatory department or agency. The appeal procedure could be designed to be similar to the one existing in the National Standards System or the regulatory complaints settlement and process outlined in Appendix V;

- a special advocacy to assist small business in simplifying compliance, and understanding procedures, and to guide them through the appeal process. **(page 88)**

7.6 Wherever possible, stakeholders should be brought together at problem-definition stage of regulation development to reach a consensus on goals, priorities, and allocation of resources for achieving them. Consultation at this stage should be most effective. **(page 89)**

7.7 Those instructing the drafters of the regulations (both program people and legal advisors) should review legislated offenses and associated penalties for their adequacy and appropriateness in light of: the Charter, other available compliance instruments; the increased sentencing options which are now available, and information arising from public consultations. Increased emphasis should be put on the use of civil sanctions or monetary penalties, and civil penalty or administrative tribunal mechanisms, wherever possible. **(page 89)**

7.8 Wherever possible, reliance should be placed on educational strategies to enhance regulatory compliance. **(page 89)**

7.9 Regulations should be written in language understandable by those affected. **(page 89)**

7.10 The data base being developed by the Privy Council Office of the Department of Justice (PCOJ), and to be operational by December 1993, should be made affordably accessible to all interested parties. **(page 89)**

7.11 Enforcement of regulations at the border should be strengthen to ensure that imports do not escape requirements imposed on domestic products. **(page 89)**

7.12 The government should redouble efforts to streamline and coordinate regulatory activities within the federal sector. Specifically, it should consider making Treasury Board responsible for:

- identifying and assessing opportunities for the consolidation of regulations pertaining to common elements of federal responsibility
- working with departments to achieve the same interpretation of federal regulations and standards across the country
- ensuring federal departments develop administrative agreements to share enforcement so as to minimize imposition of unnecessary costs on regulatees
- ensuring that agreements with provinces to administer federal regulations lead to consistent interpretation across the country and minimizes duplication (e.g., of measurement and inspection) **(page 90)**

FEDERAL/PROVINCIAL OVERLAP

8.1 Identification of areas of overlap and incompatibility between federal and provincial regulations should be included among the main objectives of the departmental reviews of regulations that are currently underway. **(page 95)**

8.2 The Online Access to Regulations and Statutes system currently under development (see section 2.C7) should be expanded to include information on regulations of all governments in Canada. **(page 95)**

8.3 Government departments and regulatory agencies should be required to notify provincial governments of proposed regulatory initiatives and provide them with adequate opportunity for comment. **(page 95)**

8.4 The RIAS should include a statement concerning how the proposed regulation relates to provincial government intervention in the same or closely-related areas. **(page 96)**

8.5 The federal and provincial governments should adopt mutual recognition of product standards as a general principle of interprovincial trade. **(page 96)**

THE DEPARTMENTAL REVIEWS

9.1 A review calendar should be established which would require each department to conduct an extensive policy and regulatory review, including extensive public consultation, every seven years. Moreover, the Committee further recommends that these efforts be coordinated so that every policy and regulation affecting each subject area be covered. **(page 102)**

9.2 The departmental reviews should be undertaken under the authority of legislation, not just administrative practice, and that the departments report to Parliament as well as the government. **(page 102)**

CHAPTER 1

Introduction

1. "Like army boot camp, regulation can be awful, at times excessive, but necessary. At the same time—as with the military, expenditure programs, and taxation—regulation must be well supervised and managed to be effective."[1] This pithy observation by economists Robert Litan and William Nordhaus captures concisely the regulatory challenge facing governments throughout the world today. Governments the world over use regulation extensively for a wide variety of public policy purposes. Yet, relative to other instruments of public intervention, such as spending or taxation, controls over the use of the regulatory instrument are primitive. Improvements in this area, therefore, offer the promise of substantial benefits. Identifying the means to such improvements is what this report is all about.

2. In the simplest terms, regulation can be defined as a set of rules, made and enforced by the state, restricting or specifying the nature of social and economic activity. In Canada, such rules may be created directly by Parliament, in the form of a statutory enactment, or by the Executive (the government) or an arm of the executive pursuant to authority provided under a statute. In practice, the majority of regulations issued in Canada today consist of regulations made by the Executive. In recent years, government-issued regulations have averaged about eight hundred a year, while the number of primary statutes rarely exceeds one hundred, and only a small portion of these consists of statutes which are primarily of a regulatory nature.

3. Regulations are usually grouped into two categories: economic and social. Economic regulation refers to the rules controlling prices that firms in an industry can charge or the rules setting conditions of market entry or exit for producers. This is the oldest type of regulation in Canada: the regulation of banking, for instance, predates Confederation; and the Board of Railway Transport Commissioners, established to regulate Canada's railway sector, was set up in 1903. Today, industries in Canada subject to economic regulation include telecommunications, radio and television broadcasting, transportation, public utilities, milk and poultry production, and financial services. Together, these industries account for more than 25% of Gross Domestic Product.

4. Social regulation deals with issues cutting across specific industries, such as equality of opportunity, worker safety, consumer protection or environmental degradation. Regulation of this sort is more recent than economic regulation, and is the form of regulation that has experienced rapid growth over the past decade. In contrast, economic regulation over this period has been in decline, with transportation, telecommunications and financial services all experiencing partial deregulation.

5. A quick glance at the vast current inventory of regulations will reveal that we rely on regulations for the attainment of a very wide range of social objectives: preservation of health and safety, control of environmental pollution, prevention of unfair competition, promotion of activities and organizations deemed in the national interest, income support and redistribution, consumer and investor protection. The presumed rationale in each case is that, left to its own devices, the private sector would not yield socially desirable outcomes.

---

[1] Robert E. Litan and William D. Nordhaus, *Reforming Federal Regulation* (New Haven: Yale University Press, 1983), p. 2.

6. Why might that be? The general answer is that the conditions normally required for markets to operate effectively are absent. These conditions include the presence (actual or potential) of many sellers, so that there can be effective competition; a situation where the costs and benefits of each transaction are limited to those engaged in that transaction, so that production and consumption decisions reflect fully the costs and benefits of what is being transacted; and accessible information about the product, so that consumers can make informed choices about the things they buy. When these conditions are absent, markets fail to operate optimally.

7. Public intervention may also take place because the objectives being sought are such that even properly functioning markets cannot be expected to achieve them. For example, we regulate TV and radio broadcasting to encourage Canadian content; we regulate railway transportation to ensure services to remote communities; and we regulate the marketing of many agricultural commodities in order to protect farm incomes.

8. Regulation is, of course, only one form that public intervention may take. Moral suasion, information dissemination, government subsidies, public ownership and taxation are others. The particular circumstances in each case will determine the preferred instrument of intervention.

9. In practice, regulation today is by far the most pervasive form of public intervention. There is hardly an economic activity untouched by it. At the federal level alone, there are some 3,000 separate sets of regulations running into tens of thousands of pages. There are undoubtedly laudable reasons for most of these regulations: the problems they seek to address are real. But so are the costs they impose on society, and most particularly on the private sector. These costs should be measured not only in terms of time and money spent to meet regulatory requirements, but also in terms of innovations not introduced, investments not made and jobs not created because regulations did not permit them, or the regulation-induced cost burden made them not worthwhile.

10. In the broadest terms, we regulate in order to improve public welfare. Yet, ironically, regulations—if ill-considered or poorly designed—may set our welfare back, by making it much more difficult for business to generate the productivity improvements on which improvements in our living standards ultimately depend.

11. Our point is not that regulation is bad, but that we can have bad regulation. And when regulation is as pervasive in our economy as it now is, bad regulation is something we cannot afford. To shed the habit, we need a system for developing, implementing and evaluating regulations that screens out the chaff and finishes the remaining product to the highest grade. Identifying the constituent elements of such a system has been the basic mission of our inquiry into the existing regulatory process.

12. When the Nielsen Task Force reviewed the federal regulatory system in the mid-1980s, it denounced it as a shambles. The major problems identified by the Task Force included: lack of internal consistency and cohesion; a multiplicity of arrangements for developing, approving and implementing regulation; lack of effective mechanisms to plan or control regulatory intervention in the private sector; inadequate analysis of the implications of proposed regulatory initiatives; lack of an effective mechanism for systematically evaluating existing regulatory programs.[2]

13. Largely in response to the Task Force's findings, significant reforms to the regulatory process were introduced in 1986, as described later on in our report. These reforms were designed to improve the management of federal regulatory programs, give ministers more effective control of the

---

[2] Canada, *Management of Government: Regulatory Programs*, A Study Team Report to the Task Force on Program Review (Ottawa: Supply and Services, 1986), pp. 633-4.

regulatory process and facilitate greater public access and involvement in federal regulatory activities. On the whole, they have resulted in a much improved process. Regulators are much more sensitive to the costs of regulatory initiatives than used to be the case; consultation with stakeholders is more frequent, more meaningful and more broadly-based; the turnaround time for regulatory actions has been reduced; the objectives of new regulations and their anticipated impacts are more clearly identified. Yet significant problems with the way we regulate remain, problems related to design as well as application.

A. REGULATORY BIAS IN CHOICE OF POLICY INSTRUMENT

14. We noted above that regulation is by far the preferred instrument of government intervention in the private sector. The preference is not always due to the superiority of regulation in terms of efficiency or effectiveness. Other reasons contribute to the attractiveness of the regulatory instrument and help explain its growing pervasiveness.

15. Relative to other means of changing incentives and affecting behaviour, regulation appears more certain and effective. For example, placing a specific limit on the pollutants that firms may discharge into the atmosphere creates the impression of a dedicated and decisive government; in contrast, explaining that pollution control may be achieved by less intrusive means can create the impression of a vacillating government, or worse, a government captive to business interests.

16. Furthermore, for governments the regulatory instrument is relatively costless, with most of the costs falling on the private sector. It thus enables governments to provide benefits without the attendant inconvenience of finding the revenues to pay for them. In times like the present, with cash-strapped governments facing increasing demands for public services, resort to regulation is particularly tempting.

17. The allure of regulation is further enhanced by the fact that most of the costs of regulation are hidden. They are reflected in higher prices for the things we buy or lower returns on labour or capital owing to lower productivity. While the benefits of regulation therefore tend to be visible and known, the costs are often unseen or underestimated. As a result, demand for regulation is higher than optimal.

18. These reasons make it all the more necessary that we have in place a system that can compensate for the resulting policy-instrument bias and promote the efficient use of regulation. Current policy calls for cost-benefit analysis of regulatory proposals and review of alternatives before proceeding with regulation. The problem is that this requirement does not occur early enough in the decision-making process to serve adequately the function of assisting instrument choice. In addition, the analysis is done by the department that initiates the regulation, with little outside oversight, allowing the possibility of self-serving bias. Finally, alternatives to regulation are often foreclosed to individual departments by primary legislation, leaving them with the choice of either intervening through specific forms of regulation or doing nothing at all. In short, the existing process lacks effective mechanisms for countering the bias towards regulation inherent in the regulatory instrument.

B. HAPHAZARD CONSULTATIONS

19. Consultation of parties affected by regulation is indispensable to effective regulation making: it can help inform the regulator, legitimize the regulation and improve compliance. Consultation can help regulators get a better appreciation of the effects of their actions and identify

better ways of achieving regulatory aims. It also enables those affected by a regulatory proposal to have a say in the decision whether to regulate, and in the design of the instrument to use for the purpose. Given the legal nature of regulation, in a democratic society citizens are entitled to such a say. Finally, effective consultation can facilitate implementation. Stakeholders who have had an opportunity to contribute to the making of a regulation are likely to be better informed about it and more accepting of its requirements. They are therefore also more likely to comply with the regulation without the need for close inspection and major penalties.

20. We are not saying anything here that the government does not already know. The need to consult widely and openly is one of the principles of current regulatory policy. Regulators are encouraged to consult before embarking on any regulatory initiative and to pre-publish proposed regulations for further public input and comment. Many of our witnesses commended departments for their efforts and expressed satisfaction with the access to the process and receptiveness of the regulators to stakeholders' opinions. But we also heard criticism of the process and found a disquieting degree of cynicism among many.

21. Witnesses appearing before the Sub-committee complained that consultation is sought too late in the regulatory process to be effective, that stakeholders are given too little time to study an issue and respond fully, that regulators often use "consultation" as a means to ratifying a pre-determined solution rather than finding one, and that stakeholder contributions to regulation are ignored without explanation. We also found much ambivalence about the consultation process: stakeholders want to be fully consulted on proposed regulatory initiatives, but resent the demands that consultation makes on their time and resources.

C. INSUFFICIENT COORDINATION AND LACK OF CENTRALIZED MANAGEMENT

22. Despite the establishment of a Minister responsible for regulatory affairs and a Regulatory Affairs Directorate within Treasury Board, regulation making remains a compartmentalized affair. Each department or regulatory agency drafts and evaluates regulations pretty much on its own, with little if any accounting of the inter-relationship between its regulatory activities and those of other regulators. The Regulatory Affairs Directorate receives copies of all proposed regulations but lacks both the resources to evaluate their effects, and the authority to block promulgation of regulations it deems detrimental or sub-standard.

23. One clear consequence of the lack of central management of regulatory activities is that the cumulative effect of regulations on individual firms or sectors is ignored. Collectively, therefore, regulators may be saddling individual firms or sectors with a greater regulatory burden than any one regulator, separately, would deem desirable. With its sights narrowly focused within its own domain, each regulator can satisfy itself that its own regulatory requirements are easily affordable. Add everyone's requirements together, however, and the cumulative burden may become impossible to bear. Alasdair J. McKichan, President of the Retail Council of Canada, referred to the problem as "death by a thousand cuts. You have to deal with a great many regulations. Often no set of them are particularly onerous in themselves, but it is the cumulative effect of a great many regulations dealing both with products and operations." (17:7) Several other witnesses made the same point.

24. The second implication of fragmented regulation making is that necessary trade-offs among regulatory objectives are not made and priorities according to value are not set. Regulations absorb resources. To obtain maximum value, we must ensure that those resources at the margin are allocated to areas that yield the greatest benefit. This obviously requires a mechanism for reviewing regulations

across the spectrum and shifting regulatory resources from areas of low value to areas of higher value. We do have such a mechanism now for direct spending. That mechanism includes spending ceilings on the basis of fiscal projections by the Minister of Finance; and central allocation of spending limits by envelope and department, subject to explicit approval by Parliament. Contrast this system with that of regulatory "spending," where each department effectively determines the size of its own budget without regard to what other departments are spending, without accounting to Treasury Board and without the need for parliamentary approval. One implication is that we do not know how much we are spending through the regulatory instrument. Another is that we do not regulate efficiently, in the sense of allocating our regulatory spending in ways that would maximize social benefits. Generally, if benefits of different programs at the margin are not equalized, social welfare can be improved by shifting resources from lower to higher benefit programs. Under the current fragmented approach to regulation making, calculations of this sort cannot be made.

D. DEFICIENT COMPLIANCE MECHANISMS

25. The intent of regulation is to modify behaviour in the private sector in specific ways. Unless regulated conduct changes as intended, regulation is at most of symbolic value.[3] Compliance, in short, is the measure of effectiveness of regulatory actions. Yet, while the government has produced a comprehensive guide to the regulatory process, from design and development to the promulgation of regulations, there is no corresponding written policy or process regarding implementation and enforcement. Each department and agency is left on its own to determine the best way of enforcing the regulations within its scope. While this decentralized approach has the advantage of flexibility, allowing each department to tailor policies to its own particular requirements, it suffers from a number of drawbacks, including the following:

- The lack of clear policy on enforcement creates uncertainty on the part of regulated firms about the expectations of regulatory authorities, methods of compliance monitoring, and sanctions for infraction. The problem is compounded by the tendency to write regulations in language that, in the words of one witness, "only some lawyers can understand."

- Regulations can be applied unevenly in different parts of the country, owing to discretion in regulatory interpretation and enforcement, giving one plant or province a competitive advantage over another.

- Compliance is largely monitored directly by government inspectors. In addition to the uneven enforcement already noted, government inspection has the further drawback that the rules under which government inspectors work may not be compatible with those of the firms being inspected, and the costs of inspection are borne by the taxpayers rather than the regulatees.

- The range of enforcement instruments is too narrow. For the most part, the federal government relies on criminal sanctions to punish regulatory infractions and encourage compliance. The criminal law, however, can be a very blunt and rigid instrument. Drawbacks include the strict requirements of proof, making conviction difficult, and a costly and very lengthy process. Often, the issue under litigation ceases to be relevant by the time the process is complete.

---

[3] Kernaghan Webb and Peter Finkle, "Compliance and Enforcement of Consumer Protection Policies: Where the Rubber Meets the Road," *Mimeo* (Ottawa: Consumer Policy Framework Secretariat, Consumer and Corporate Affairs Canada, February 8, 1991)

E. REGULATORY DUPLICATION AND INCONSISTENT REGULATIONS

26. Finding ways to improve inter-governmental cooperation in regulation was one of the specific issues that the Minister responsible for regulatory affairs, the Hon. Gilles Loiselle, asked the Committee to address. Federal-provincial duplication and conflicting or inconsistent regulations by different jurisdictions in Canada were also mentioned by a majority of the witnesses appearing before us. These are not new concerns, of course, but they are not any the less pressing. Indeed, the growing internationalization of our economy makes inter-governmental regulatory conflicts more anachronistic and less affordable.

27. Canada today enjoys the dubious distinction of having possibly the most fragmented internal economy in the industrialized world. As noted in a recent OECD report on the Canadian economy, "Compared with other countries, the Canadian internal market is still highly fragmented. Other federations, such as the United States and Germany have been considerably more successful in preventing internal barriers. Even groups of nations participating in regional trade agreements, such as the EC or ANZCER (Australia and New Zealand), have made more progress towards unifying their markets."[4] A Conference Board of Canada study of internal trade barriers found that, in the wake of the Canada-U.S. Free Trade Agreement, "many Canadian firms are facing fewer barriers to trade with the U.S. than they face within Canada."[5] With the planned implementation of NAFTA, presumably Mexico would also be more open to many Canadian firms than the Canadian market.

28. Regulations are not the only barrier to interprovincial trade. Other barriers include government procurement and hiring practices, provincial liquor policies discriminating against out-of-province producers of beer and wine, and tax preferences for in-province investment. Conflicting regulatory requirements, however, are certainly a major factor. Supply management boards intentionally restrict interprovincial trade in dairy products, chickens, eggs and turkeys. Barriers also result from inconsistent regulatory requirements across the country with respect to product standards (divergent packaging and grading requirements, for example), transportation regulations (including different weight, safety and registration requirements for trucks), employment practices and environmental standards. Uneven enforcement practices across jurisdictions erect additional barriers to those that divergent regulatory standards generate.

29. While provincial policies and practices are the main cause of interprovincial trade barriers, federal involvement is often an indispensable accomplice, or further complicates the regulatory maze confronting businesses in many sectors of our economy. Provincial supply management policies, for instance, could not work without the support of federal legislation governing interprovincial trade. And federal regulations, instead of helping shape a common standard for use throughout the country, too often, according to our witnesses, become yet another regulatory requirement piled on top of all the provincial ones. The regulation of mining effluents, as related in Inco's submission to the Sub-committee, concisely illustrates this point. Prior to 1977, liquid effluents from mining operations were largely regulated by the provinces. That year, the federal government also entered the field through promulgation of the Metal Mining Liquid Effluent Regulations under the *Fisheries Act*. "Shared responsibility for effluent regulation has commonly meant that industry must: (a) meet different limits for the same discharges, (b) submit reports to both levels of government, (c) be

---

4 OECD, *Canada: OECD Economic Surveys 1991/92* (Paris: OECD, 1992), p. 79.

5 Stelios Loizides and Michael Grant, *Barriers to Interprovincial Trade: Implications for Business* (Ottawa; Conference Board of Canada, September 1992) p. 3.

monitored by both federal and provincial inspectors at times producing differing views on the same circumstance and, (d) conduct tests for pollution to satisfy the varying federal and provincial specifications."[6]

30. The costs of regulatory duplication and regulatory barriers to internal trade are hard to calculate with precision. They consist of increased administration and compliance costs, trade diversion (diverting production away from the most efficient source), higher operating costs owing to smaller scale of production, and reduced investment owing to lengthy approval requirements and increased uncertainty. Their aggregate effect is a less productive and less competitive economy overall. Beyond the dollar costs of internal barriers, however, it appears to us that there is something seriously rotten in the state of our Dominion when more barriers exist between provinces than between countries in regional trading blocks and when Canadian citizens and corporations often find it more difficult to operate across provincial than across national boundaries.

F. INADEQUATE LEGISLATIVE OVERVIEW

31. Under our system of government, Parliament is supreme, subject to limits imposed by the Constitution. In concrete terms, this implies that the Executive ("the government") cannot raise taxes that Parliament has not sanctioned, spend money that Parliament has not appropriated, or apply laws that Parliament has not approved. Regulations promulgated by government departments or agencies have the force of law just as much as primary legislation does. They can be promulgated lawfully only if appropriate authority has been delegated under a statute that Parliament has passed. However, when the delegated authority is broad and use of that authority is not adequately supervised by Parliament, the implied Parliamentary control is absent and the supremacy of Parliament is undermined. There is widespread concern, well-merited in our view, that Parliament has lost control of the regulatory process.

32. We are not so naive as to believe that Parliament can deal with every trifle or detail of public intervention. The demands of a modern society are too complex and the time of legislators too limited for that. Inevitably, a good many of the rules that govern us must be made by the government and government officials. But this does not imply that Parliament can issue blank cheques to the Executive and then fail even to review what use is made of those cheques. Yet this is largely the situation today. Writing over a decade ago, the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments (SJC) noted that "delegated legislation is now the ordinary and indispensable way of making the bulk of the non-common law of the land. It is beyond question that subordinate legislation is not confined to detail and more often than not embodies and effects policy."[7] In the years since the SJC reported, the tendency to enact "framework" or "shell" legislation, leaving not only details but substantive provisions and policy to regulations, has increased. With parliamentary reforms introduced in the mid-1980s, particularly those relating to the committee system, Parliament's ability to scrutinize the executive's use of delegated legislative authority has also increased. Unfortunately, to date, parliamentary scrutiny of regulations—with the notable exception of the SJC review, which however is confined to the legal probity of regulations and not their substantive merits—is all but absent: the task is normally dull and difficult, and the incentive to undertake it weak or non-existent. The Executive's formal accountability to Parliament for regulation making therefore amounts, in practice, to a dead letter.

---

6 Inco, *Submission to the Sub-committee on Regulations and Competitiveness* (October, 1992), p. 5.

7 Parliament, Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments, *Fourth Report,* 1st Session, 32nd Parliament, July 17, 1980, p. 6.

33. The issues set out above are discussed further in Chapters 4 to 8 of this report, where we also make recommendations for responding to them. Chapter 2 of the report provides a brief review of the evolution of the regulatory process over the past two decades. Chapter 3 explores "competitiveness" and how regulation may affect it. This chapter also identifies ways of regulating more efficiently. The final chapter (Chapter 9) surveys the regulatory reviews undertaken by the departments of Agriculture, Consumer and Corporate Affairs, and Transport.

CHAPTER 2

Changes to the Federal Regulatory Process, 1972 to 1992

A. INTRODUCTION

1. This chapter briefly describes the major changes made to the federal regulatory process since the early 1970s. Most of these changes occurred during the past decade and in particular since 1986. The changes made between 1972 and 1983 are described in section B. Those made between 1984 and 1992 are described in section C. Section D briefly describes the regulatory process as it exists today. Figures 2-1 and 2-2 at the end of the chapter provide a summary of the reforms to the federal regulatory process from 1972 to date.

B. CHANGES TO THE REGULATORY PROCESS, 1972 TO 1983

1. Standing Joint Committee on Regulations (SJC)

2. The Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments was established in 1972 and first met for business the following year. Standing committees charged with the scrutiny of regulations already existed in a number of Commonwealth Parliaments. In 1969, the House of Commons Special Committee on Statutory Instruments recommended that such a committee also be established in Canada. The committee was authorized to review all regulations after they have been made and registered. Consistent with the recommendations of the Special Committee on Statutory Instruments, this review was confined to ensuring that the regulations are authorized by legislation, do not tresspass unduly on personal rights and liberties, and do not contain material that should be dealt with by Parliament in a statute.

3. In 1988, the name of the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments was changed to the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations, its current name.

2. Periodic Evaluation of Regulatory Programs

4. Under Treasury Board Circular 1977-47 (September 30, 1977), "Evaluation of Programs by Departments and Agencies," both departments and agencies of the federal government were required to "periodically review their programs to evaluate their effectiveness in meeting their objectives and the efficiency with which they are being administered." Deputies were made responsible to ensure that all programs are periodically evaluated, that the results of the evaluations are communicated to the deputy as well as other levels of management, and that the evaluation reports are objective. The Circular specified that all programs are to be evaluated at least once every three to five years. In 1978, the newly created Office of the Comptroller General (OCG) was given the responsibility of overseeing the evaluation of all government programs including regulatory programs.

5. The Program Evaluation Branch of OCG was "to provide Ministers with information on the status of the program evaluation function in departments and agencies and on the quality of individual program evaluations."[1] The responsibilities of the OCG were to (a) develop and promulgate policy and guidelines on program evaluation; (b) develop and maintain a close working relationship with, and advise and assist, departments and agencies; and (c) comment upon the program evaluation function in departments and agencies and the resulting evaluation documents and reports. As the Standing Senate Committee on National Finance (1992, p. 46:13) pointed out over a decade later, "clearly, the powers given to the OCG to enforce program evaluation standards were quite limited." It must be emphasized that, from the beginning, program evaluations were seen by the departments and the Treasury Board as a tool for the senior management of departments and agencies to improve the performance of programs in reallocating resources and reporting on departmental performance. The process was never intended to provide independent evaluations of government programs that would be publicly reported.

6. The implementation of the policy of evaluating regulatory programs was slow. In 1981 the OCG completed its document setting out its principles and guidelines for program evaluation. However, it was not until March 1985 that the OCG published a draft of the guide, *Evaluating Regulatory Programs*. Between 1977 and 1984 only seven regulatory programs were evaluated. This prompted the Office of Privatization and Regulatory Affairs in 1987 to take steps to try to ensure that more regulatory programs were evaluated in a timely fashion.

3. Socio-Economic Impact Analysis

7. The Socio-Economic Impact Analysis (SEIA) requirement was announced by the President of the Treasury Board and the Minister of Consumer and Corporate Affairs on December 14, 1977, and came into effect on August 1, 1978. The SEIA provisions applied to all major new regulations in the areas of health, safety and fairness (HSF). The Treasury Board Secretariat's *Administrative Policy Manual* required that departments and agencies[2] (a) identify new major HSF regulations, (b) prepare the SEIA, and (c) pre-publish the terms of the legal authority for, and the purpose of, these regulations as well as a summary of the results of the SEIAs, in Part I of the *Canada Gazette* at least 60 days before their promulgation. Further, the departments and agencies were required to make the complete analyses publicly available, and to respond to comments from non-government groups.

8. The objectives of the SEIA provisions were as follows:

- to promote a more thorough and systematic analysis of the socio-economic impact of new health, safety, fairness and environmental protection regulations in order to improve the allocation of resources and the information available to the decision process on other socio-economic factors (i.e., effects on the distribution of income, regional balance, technological progress, market structure, balance of payments, output, employment, or inflation)
- to ensure uniformity (a) among departments and agencies currently administering statutes which confer the power to make regulations in the HSF area, and (b) in the methodologies and assumptions used to perform such analyses

---

[1] Treasury Board Secretariat, *Guide on the Program Evaluation Function* (Ottawa: Treasury Board, Office of the Comptroller General, 1981), p. 77. The Guide identified four main issues to be addressed in each evaluation: the program rationale (whether the program makes sense); impacts and effects (intended and unintended); achievement of objectives; and alternatives: are there better (more cost-effective) ways of achieving the objectives and intended effects (*ibid.*, p. 7).

[2] The policy applied to the following departments and agencies: Agriculture Canada, Consumer and Corporate Affairs Canada, Energy, Mines and Resources, Environment Canada, Fisheries and Oceans, Health and Welfare Canada, Indian and Northern Affairs, Labour Canada, Transport Canada, the Atomic Energy Control Board, the Canadian Transport Commission, and the National Energy Board.

- to provide an opportunity for increased public participation in the regulation making process

9. Two important limitations on the scope of SEIA should be noted. First, it expressly excluded all cases of direct regulation, i.e., price and entry control regulation. Yet such regulation applied to over one-quarter of Gross Domestic Product. Secondly, only major regulations were included, that is, those where the social costs were estimated to exceed $10 million in one year (although the threshold was somewhat more complicated than this).

10. The SEIA requirement remained in place until the fall of 1986 when it was replaced by the Regulatory Impact Analysis Statement (see section C.6 below). During that period at least 19 SEIAs were produced,[3] a number which seems to be small relative to the number of new regulations during the period.

4. Office of the Coordinator, Regulatory Reform

11. Established in December 1979 within Treasury Board, the Office of the Coordinator, Regulatory Reform (OCRR) was the first entity within the federal government whose primary mandate was regulatory reform. It had two principal objectives: to improve public administration through reforms to the regulatory process, and to reduce the regulatory burden on the Canadian economy. The total staff of OCRR consisted of only about ten persons.

5. Regulatory Agenda

12. In May of 1983, the federal government published the first regulatory agenda, a document giving early notice of proposed major changes in federal regulatory activities. The regulatory agenda was to be published twice annually, in May and November. The Agendas were designed to implement the policy of the federal government "to provide the earliest possible notice of proposed or contemplated regulatory initiatives" for the purpose of fostering "constructive consultation" so as to produce "improved and less onerous regulation."[4] However, they were "not intended to provide detailed information on any particular initiative." Rather, readers were to be given enough information so that they could decide whether or not they wished to learn more or become involved in the consultative process. OCRR emphasized that the Agendas were "not promises of action or promises to enact legislation." They were information documents only.

13. When the fourth edition of the Agenda was published in December 1984, the President of the Treasury Board said that it might be the last, as the federal government wanted to assess the value of the program, which was said to cost about $200,000 per year. The program had been set up as a two-year experiment. The Progressive Conservatives under Brian Mulroney retained the idea of a regulatory agenda, but changed it slightly into the form of an annual Federal Regulatory Plan—see section C.5 below.

C. CHANGE TO THE REGULATORY PROCESS 1984-1992

1. Background

14. Regulatory reform, in a broad sense, was part of the present government's economic agenda from the time it came to office in September 1984. It was one of the themes in the Minister of Finance's *Agenda for Economic Renewal* issued in November 1984. The *Agenda* stated that government had

---

[3] W.T. Stanbury, *Reforming the Federal Regulatory Process in Canada, 1971-1992*, Paper prepared for the Sub-Committee on Regulations and Competitiveness (Ottawa, December 1992), Appendix 2.

[4] Office of the Coordinator, Regulatory Reform, *Regulatory Agenda*, Supplement to the *Canada Gazette*, Part I, May 31, 1983.

grown too large: "It intrudes too much in the marketplace and inhibits or distorts the entrepreneurial process. Some industries are over-regulated. Some are over-protected, not just from imports but also from domestic competition." The *Agenda* set the tone for the themes in the government's Regulatory Reform Strategy announced in February 1986, when it noted that reform would include more and better regulation in areas where there were notable gaps in federal regulation.

15. The government's view of regulatory reform can be seen in the words of the Minister responsible for Privatization and Regulatory Affairs, Don Mazankowski. He stated that "regulatory reform is not an ideological end in itself." Rather it was one of a number of policies designed "to promote the creation of new wealth and new employment opportunities."[5] He implicitly defined regulatory reform as simply part of the "ongoing requirements of good government." In his view, reform consisted of "weeding out ineffective programs and procedures and introducing improvements to keep in tune with the times."

2. Regulatory Reform Strategy

16. On February 13, 1986, Deputy Prime Minister Erik Nielsen announced the first elements of the government's Regulatory Reform Strategy "as a contribution to economic growth and job creation by improving the management of government, by removing obstacles to growth and by encouraging private initiative." These elements included the following:

- The appointment of a Minister for Regulatory Affairs
- The first ever federal regulatory policy based, like the Commandments, on 10 principles designed to help the government "regulate smarter"
- The Citizen's Code of Regulatory Fairness, "15 ground rules on how the government wants the public to be treated by federal regulators" (announced March 6, 1986). (see **Appendix III.**)
- The Regulatory Program Improvement Package comprised of 43 specific reform initiatives affecting regulatory programs in 16 federal departments and seven agencies

17. On March 6, 1986, the government announced another series of initiatives to reform the regulatory process. These were outlined in its Regulatory Process Action Plan which came into effect on September 1, 1986.

3. Guiding Principles

18. A review of the *Guiding Principles of Federal Regulatory Policy* indicates the following themes. The government wants to regulate "smarter," not necessarily less. The government wants to rely on the role of the marketplace and on entrepreneurial spirit to generate economic growth. The government's intention is to "limit, as much as possible, the overall rate of growth and proliferation of new regulation" by increased emphasis on economic efficiency. Priority is to be given to reforming ineffective or economically counter-productive regulation, but there will be "no... wholesale deregulation," and possibly "even intensified regulation where public protection demands it." Benefits and costs will be measured so as "to ensure that benefits clearly exceed costs before proceeding with new regulatory proposals." There is to be greater control over regulation by elected

---

[5] Office of Privatization and Regulatory Affairs, *Regulatory Reform: Making it Work* (Ottawa, 1988), p. 1.

representatives, "increased public access and participation in the regulatory process," and increased cooperation with the provinces to reduce the overall burden of regulation. Emphasis is placed on streamlining of the regulatory system to reduce costs, uncertainties, and delays.

4. Regulatory Process Action Plan

19. The new Regulatory Affairs Branch (RAB) of the Office of Privatization and Regulatory Affairs (OPRA)[6] issued a regulatory process action plan effective September 1, 1986. It had two predominant thrusts: the catalyst function, which "encourages and stimulates the streamlining of regulation, with the objective of reducing government intervention," and the challenge function, designed to "ensure that no new regulations or... amendments are approved without a full assessment of their impact on society."[7] There were five elements in the action plan:

- **Planning:** All departments or agencies (that recommend statutory orders to the Cabinet or have a Minister with the authority to enact regulatory instruments) must submit an annual regulatory plan to the Cabinet.

- **Impact Analysis:** All departments and agencies are required to prepare a Regulatory Impact Analysis Statement (RIAS) for each regulatory proposal submitted to Ministers for approval and "pre-published" in the *Canada Gazette* to solicit comments from the public.

- **Public Consultation and Information:** All departments and agencies are required to adhere to a consultation process including early notice, pre-publishing of all proposed regulations and amendments, and republishing new regulations as amended.

- **Regulatory Review and Evaluation:** This provision requires the review of all regulatory statutes over a ten-year cycle by parliamentary committees; a review of all regulations over a seven-year period by a committee of Cabinet; and evaluation of all regulatory programs for efficiency and effectiveness at least once every seven years.

- **Strengthening the Role of Parliament:** This is to be done by ensuring that all statutory instruments are within the scope of the *Statutory Instruments Act*.

5. Annual Regulatory Plan

20. The new annual *Federal Regulatory Plan* (which replaced the twice-yearly Regulatory Agendas) was held to be related to the *Citizens' Code of Regulatory Fairness* "to provide adequate early notice of possible regulatory initiatives" so that they have an opportunity to "participate by communicating comments to the indicated contact officials." The Plan indicates the department's proposed regulatory initiatives for the following year, including (1) statutes and policies with regulatory implications; (2) regulations as defined in the *Statutory Instruments Act*, which are made either by the Minister responsible, or by the Governor-in-Council; and (3) other policy actions that have the effect of regulating Canadian society or the economy. Initiatives are categorized as major,

---

[6] OCRR (in the Treasury Board Secretariat), which was established by the Clark Government in December 1979, was replaced by OPRA on March 6, 1986. Then in August, RAB was established. The Ministerial Task Force on Program Review (the Nielsen Task Force) had recommended that OCRR be terminated, as it had met most of the objectives specified by Cabinet in November 1980. The Task Force recommended that a new Department of Regulatory Affairs be created to integrate the functions of several units dealing with regulatory activities.

[7] Office of Privatization and Regulatory Affairs, *Regulatory Reform Strategy* (Ottawa, March 1986), p. 22.

minor, or routine based on their "importance in meeting departmental objectives and their overall impact." Each initiative is described under the following headings: Title of Proposal, Description, Statutory Authority, Anticipated Impact, Anticipated Date of Final Notice, and Contact Person.

21. The first annual *Federal Regulatory Plan* was issued late in 1986 for the calendar year 1987.

6. Regulatory Impact Analysis Statement (RIAS)

22. The RIAS is "designed to provide a framework for the consideration and management of regulatory initiatives in departments and agencies" for both Ministers and the public. According to the Regulatory Affairs Branch (RAB), "the degree of analysis and description in a RIAS varies in proportion to the significance and likely impact of the regulatory proposal." Moreover, "the content of the RIAS is the responsibility of the department or agency sponsoring the regulation." The role of the Regulatory Affairs Branch is to provide both a service and a challenge function to ensure the government regulatory policy is carried out.

23. The elements of the RIAS are as follows:

- **Description:** This section explains why the proposal is being made, what is being proposed, and how it will be accomplished.

- **Alternatives Considered:** These may include the status quo, and such other governing instruments as taxation, direct expenditure, consensus standards, and marketable permits. The reasons the alternatives to regulations were rejected should be given.

- **Consistency with Regulatory Policy and Citizen's Code of Regulatory Fairness:** This must be substantiated.

- **Anticipated Impact:** The key points specified by RAB are the following:

    - A cost-benefit analysis is to be done for new regulations expected to have a major impact. (Each department decides what constitutes a major impact.)

    - A minor impact is defined as "where marginal cost implications are likely for one or two sectors of the economy and there is no threat to any segment of the population or to firm viability."

    - The distributional effects on industry, government, labour, consumers and the public at large are to be described.

    - Costs and benefits are to be described separately.

    - Other impacts which may be of interest to ministers or the public should be described.

    - Where full or partial cost recovery is contemplated, the method should be described.

    - The degree of sophistication and extensiveness of the analysis should be proportionate to the significance of the regulation and its potential impact.

- **Compliance:** The department or agency is to explain the strategy being adopted to ensure compliance and describe the enforcement mechanism in place or anticipated.

- **Contact Person:** The name of the person who can be contracted either by RAB or by other interested parties, for additional information should be provided.

- **Paper-burden and Small Business Impact:** Departments and agencies are to focus on changes in amount of paperwork and distinctive effects on small business.

- **Consultation:** The department or agency is to provide a summary of the interdepartmental, intergovernmental, and private-sector consultation that has taken place. Consultation should be conducted in the early stages of development before specific courses of action have been determined.

7. Efforts to Improve the Operations of PCOJ

24. On behalf of the Clerk of the Privy Council,[8] officials in the Privy Council section of the Department of Justice (PCOJ) review all proposed regulations to ensure that they: (a) are authorized under enabling legislation, (b) conform to the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, (c) do not constitute unusual or unexpected use of enabling authority, and (d) meet established style and drafting standards.

25. PCOJ's volume of work has expanded significantly over the past decade owing to an increased tendency, beginning with energy legislation in the early 1980s, to enact "framework legislation," leaving substantive provisions to be set out by regulations. The new regulations often directly affect the rights, duties, and obligations of citizens. This contrasts with the more traditional approach, under which only technical standards and details tended to be left to regulations.

26. A Cabinet directive in 1986 set a target of three months as the average turn around time for examination of proposed regulations by PCOJ. PCOJ has consistently met this target. However, this average refers to "active files" only. In the process of examination, PCOJ must often go back to a client department with questions on a file. If the department does not respond within 30 days, the file is deemed to be "inactive" by PCOJ.

27. PCOJ indicates that it has made the following improvements in its operations. First, a PCOJ drafting manual and an editing manual were developed and distributed in 1988 to assist support staff in client departments and the Departmental Legal Services Unit (Department of Justice). Second, since 1987, PCOJ has adopted the practice of assigning teams of experienced lawyers to work exclusively on a major project until it is completed. The practice is followed in cases where sets of new regulations demand intensive effort to complete, and might tie up the regular flow of regulations if examined as part of normal process. Assignments average three to six months. Other lawyers are hired to cope with normal flow in the meantime. The FTA, GST, bankruptcy, and pension reform are illustrations of projects where this approach has been used.

28. Third, more recently, PCOJ agreed to assign lawyers to Environment Canada to help the Department draft regulations and to improve the Department's capacity to draft and process regulations. This is a two-year pilot project. A similar project was expected to begin in late 1992 with Transport Canada for air transport regulations. The resources for these satellite teams are contributed by the client departments. While PCOJ is obviously willing to experiment with satellite teams to test their effectiveness, it is reluctant to generalize the practice to all major regulatory departments. An obvious concern is that a satellite system might dilute PCOJ's control and compromise the style,

[8] Under S.3 of the *Statutory Instruments Act*, the Clerk of the Privy Council must certify that proposed regulations (and other forms of subordinate legislation) are correct in form and constitutionally valid.

consistency and drafting standards that centralized examination designed to achieve. Further, a satellite system may also be impractical, given the limited number of skilled legislative counsel, editors and revisers available, and may not result in the most efficient use of these limited resources.

29. Fourth, PCOJ and RAD, in response to a recommendation by the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations, have instituted a policy of amending regulations emanating from several statutes by means of a single departmental omnibus regulation. The first such omnibus regulation was made in October of 1992. The regulations involve non-controversial or technical housekeeping amendments that would not otherwise be made.

30. Fifth, PCOJ initiated the *Online Access to Regulations and Statutes (OARS)* project in 1988. Its object is to develop a comprehensive on-line data base of current federal regulations and statutes, providing for electronic access to consolidated, up-to-date versions of all federal regulations and statutes. The project will also automate PCOJ functions and connect PCOJ with government departments, making possible the electronic transmission of documents within the federal government. The project should be operational by December 1993.

8. Recent Organizational Changes

31. In the Minister of Finance's February 1991 Budget Speech, the Office of Privatization and Regulatory Affairs (OPRA) was dissolved and the Regulatory Affairs function was moved into the Treasury Board Secretariat.[9] The central review of new regulations and preparation of an annual Regulatory Plan were continued. In May, some changes were made to the regulation-making process.

32. First, the briefing side and concern for the "fit" of regulatory initiatives with the government's larger agenda moved into the Privy Council Office from OPRA. The policy management function and responsibility for the overall regulatory process were retained by the Regulatory Affairs Directorate in the Treasury Board Secretariat.

33. Second, since May 1991 the Minister proposing a new regulation must sign the RIAS as well as the draft regulations, in an effort to make Ministers more accountable for the analysis. Previously, the RIAS was negotiated between relatively junior officials in the department proposing the regulations and the Regulatory Affairs Branch (RAB) in OPRA. The documents were not signed, simply "blue stamped" indicating RAB approval.

34. Third, Ministers themselves now decide whether or not to pre-publish Ministerial regulations using the criteria set down by the Treasury Board. All regulations going to the Governor-in-Council however require the approval of the Special Committee of Council to avoid pre-publication. The Minister's signature means that he is recommending the proposed regulations to the Special Committee of Council (a Sub-committee of the full Cabinet, currently comprised of 12 Ministers and chaired by the Government House Leader) will make regulations into law.

9. Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations (SJC) and the Power of Disallowance

35. In 1986, the Standing Orders of the House of Commons were amended to incorporate a negative resolution procedure. The procedure is initiated by the SJC. Where the Committee considers that a regulation should be annulled, it can make a report to the House containing a resolution to the

[9] The Privatization Branch was moved to the Department of Finance, which also houses the Crown Corporations Directorate (established in 1984), which advises both the Treasury Board and the Minister of Finance on the federal government's corporate holdings.

effect that that particular regulation be revoked. Unless the House considers the report and votes against it, the House is deemed to have concurred with the resolution contained in the Report at the end of 15 sitting days after the motion for concurrence with the report is placed in the Order Paper. The resolution is then treated as an order of the House that the regulation be revoked.

36. The disallowance power has been invoked four times since its introduction in 1986. The most recent occasion (the relevant report being tabled on November 19, 1992) dealt with regulations prohibiting demonstrations and the distribution of documents within 50 metres of an entrance to a parliamentary building.

D. HOW WE REGULATE TODAY[10]

37. In legal terms, regulation may be effected through a statute enacted by Parliament or a statutory instrument issued pursuant to a statute. In this section, we describe the process dealing only with the latter of these two forms, which is less well-known and also accounts for the vast majority of regulations in force and of new regulations made each year.

1. Legal Requirements

38. The basic legal process the government must follow in developing regulations is set out by the *Statutory Instruments Act*. The Act requires that:

- The Privy Council Section of the Department of Justice must examine proposed regulations to assess their legality.
- Regulations must be registered with the Registrar of Statutory Instruments within seven days of being approved.
- The government must publish its regulations in the *Canada Gazette*, Part II, within 23 days of registration.
- Regulations become law as soon as they have been registered. They can be enforced only after they have been published in the *Canada Gazette*, Part II, or, if they are exempted from publication, after the government has notified those whom the regulations will affect.

2. Administrative Process

Policy Objectives

39. As noted above, in 1986 the government introduced a new regulatory process. The principles underlying that process were set out in the Citizen's Code of Regulatory Fairness and the Guiding Principles of Regulatory Policy. The latter were revised and re-issued in February 1992 (see Appendix II). The Code and Policy set requirements that departments must meet in the conduct of their regulatory activities. Key requirements are the following:

- Regulate only when government intervention is justified and regulation is the best instrument.

[10] Adapted from Treasury Board Secretariat, *How Regulators Regulate* (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1992). See also Appendix I.

- Ensure that the regulatory method chosen maximizes net benefits.
- Establish a framework and allocate the resources necessary to implement regulatory programs.
- Provide for an open regulatory process, including opportunity for the public to participate in regulation making and clear communication of regulatory requirements.
- Establish clear accountability of officials for regulatory actions.

Administering the Process

40. In February 1991, the government designated the President of the Treasury Board of Canada as Minister responsible for Regulatory Affairs.

41. The Regulatory Affairs Directorate (RAD) of the Treasury Board Secretariat (TBS) is responsible for ensuring that departments and agencies follow the government's regulatory policy. The Directorate monitors regulatory proposals from departments and agencies for consistency with policy, and tries to help them develop the best possible regulations or devise altervatives that meet the same objectives.

42. RAD is also responsible for the publication of the *Federal Regulatory Plan*, issued each December and containing regulatory initiatives for the coming year.

The Approval Process[11]

43. (a) **Consultation**: The process of making regulation begins with the decision to regulate. At this point—ideally, even sooner, at the problem-identification stage—the department involved must provide notice and consult with affected parties. One form of early notice of a regulatory proposal is through inclusion of the proposal in the annual Federal Regulatory Plan published by Treasury Board Secretariat each December. A notice of intent to regulate may also be published in the *Canada Gazette*, Part I. In addition, departments may use newsletters, press releases, electronic bulletin boards, consultative committees, and other mechanisms for reaching the public.

44. (b) **Drafting the Regulation:** The department that originates the regulation is responsible for drafting it. The originating department also drafts a Regulatory Impact Analysis Statement (RIAS), which explains the purpose for the proposed regulation, the alternatives considered, and the expected effects. It also summarizes the results of consultations with interested parties and outlines the department's responses to concerns raised.

45. (c) **Submission:** The deputy minister of the originating department sends the proposed regulation and supporting documentation to the head of the Privy Council Section of the Department of Justice (PCOJ). A copy is also sent to the Regulatory Affairs Directorate of the Treasury Board Secretariat (RAD) and the Privy Council Office.

46. (d) **Review by Central Agencies:** RAD reviews all proposals to ensure compliance with the government's regulatory policy. The Privy Council Office review proposals to ensure that they meet with broader government policies. PCOJ examines regulations to ensure that then have a proper legal basis.

---

[11] A regulation may fall into one of three categories: Governor-in-Council (GIC) regulations, Ministerial Regulations (regulations that a Minister is authorized to make under an Act), and GIC or Ministerial Regulations that directly affect the government's spending. The process described here deals only with the first category of regulations, which accounts for the vast majority of the total.

47. (e) **Ministerial Approval:** The sponsoring department's Minister approves the regulation and supporting documentation and submits both to the Privy Council Office (Order-in-Council Section) for consideration by the Special Committee of Council.

48. The information available to Ministers in making decisions on proposed regulations includes at least the RIAS and a communications plan.

49. (f) **Pre-publication:** The regulation and the RIAS are then pre-published in draft form in the *Canada Gazette*, Part 1, to permit further consultation with the public.

50. (g) **Final Submission:** After pre-publication, the sponsoring department's minister submits the final regulation and the RIAS to the Privy Council Office for final approval by the Special Committee of Council.

51. If the Special Committee approves it, the regulation is registered.

52. (h) **Registration and Publication:** Both the regulation and the RIAS are published in the *Canada Gazette*, Part II.

53. (i) **Parliamentary Review:** Finally, the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations reviews all regulations. It can recommend changes to the government, report to Parliament on problems with regulations that members of the Committee have discovered, or propose to Parliament that a regulation be overturned.

Figure 2-1

SUMMARY OF REFORMS OF THE FEDERAL REGULATORY PROCESS, 1972-1992

1. **Liberal Government of Pierre Trudeau 1972—June 1979**

   (a) Creation of the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments
   1972

   (b) Periodic Evaluation of Regulatory Programs (every 3-5 years)
   September 1977

   (c) Socio-Economic Impact Analysis (of new major health, safety and fairness regulations)
   Aug. 1, 1978 (to Aug. 1986)

2. Progressive Conservative Government of Joe Clark, June 1979 to March 1980

   (a) Institutional Changes: Office of the Coordinator, Regulatory Reform
   Dec. 1979 (to March 1986)

3. Liberal Government of Pierre Trudeau, March 1980 to September 1984

   (a) Regulatory Agenda (twice annually)
   May 1983 (to Dec. 1986)

4. Progressive Conservative Government of Brian Mulroney, September 1984 to April 1992

   (a) Guiding Principles of Federal Regulatory Policy
   February 1986[5]

   (b) Citizens' Code of Regulatory Fairness
   March 1986[5]

   (c) Regulatory Program Improvement Package (46 reform initiatives)
   March 1986[5]

   (d) Public Consultation Mechanisms - prepublication of draft RIAS in Part I of the *Canada Gazette* to solicit comments
   March 1986[5]

   (e) Regulatory Impact Analysis Statement (RIAS)
   September 1986[5]

   (f) Periodic Evaluation of Regulations, Statutes and Regulatory Programs
   - Regulatory statutes to be reviewed over a 10-year cycle by Parliamentary Committees
     March 1986[5]
   - Regulatory programs to be evaluated at least every 7 years
     March 1986[5]
   - Regulatory programs to be reviewed every 7 years
     November 1987[5]

(g) Disallowance of Regulations by Negative Resolution[4] of the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations 1986[5]

(h) Regulatory Plan (annual)
December 1987[5]

(i) Improvements in the process of legal review by PCOJ
1986-1988

(j) Institutional Changes

- Regulatory Affairs Secretariat in PCO for the Cabinet Committee on Privatization, Regulatory Affairs and Operations
March 1986 to Aug. 1986
- Regulatory Affairs Branch (in OPRA)[2]
Sept. 1986 to Feb. 1991
- Regulatory Affairs Directorate (in Treasury Board)[3]
February 1991 - to date

---

1. Minister of State (Treasury Board) given responsibility for regulatory reform in 1979 by the Conservative government; President of the Treasury Board was given this task in 1980 by Liberal government.

2. Minister of Regulatory Affairs appointed in February 1986 (who was also President of the Privy Council and Government House Leader).

3. In February 1991, RAB became the Regulatory Affairs Directorate in the Treasury Board Secretariat; the Minister responsible for Regulatory Affairs became the President of the Treasury Board.

4. The resolution is prepared by the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations.

5. This reform was in place as of November 1992.

Source: See the detailed description in W.T. Stanbury (1992, Ch. 3, 4).

Figure 2-2

CLASSIFYING EFFORTS TO REFORM THE FEDERAL REGULATORY PROCESS, 1972-1992

1. **Efforts to Improve Proposed Regulations Before They are Made into Law**
    - SEIA requirement for major new HSF regulations (beginning in August 1978)
    - "Guiding Principles of Federal Regulatory Policy" (1986)
    - "Citizen's Code of Regulatory Fairness" (1986)
    - Regulatory Agenda—twice per year (beginning in May 1983)
    - Regulatory Plan, annual (beginning in late 1986)
    - Regulatory Impact Analysis Statement requirement for new regulations (1986)
        - advance consultation
        - examination of alternatives
        - anticipated impact, notably cost-benefit analysis
        - compliance strategy
        - pre-publication of draft regulations for notice and comment
2. **Efforts to Improve Existing Regulatory Programs or Regulations**
    - Periodic evaluation of all regulatory programs
        - originally every 3 to 5 years (1977)
        - cycle set at 7 years (1986)
        - period left up to the deputy head (1991)
    - Periodic review of regulatory statutes every 10 years by parliamentary committees (1986)
    - Review of recently enacted regulations by the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations (established in 1972)
        - primary focus is on form and legality
        - Committee given the authority to introduce a negative resolution to the House to disallow regulations (1986)

Source: grouped from **Table 2-1.**

CHAPTER 3

Regulation and Competitiveness

A. THE CONCERN WITH NATIONAL COMPETITIVENESS

1. The concern with national competitiveness is of relatively recent origin. The source of this concern differs from country to country. In the United States, it is the result of a large and persistent balance of payments deficit and a deficit in bilateral trade with Japan.

2. In other OECD countries, the concern with competitiveness is a consequence of the liberalization of international restrictions on trade and capital movements. It is becoming increasingly difficult for governments to protect domestic firms from international competition. While protectionism can hardly be said to have disappeared, governments are coming to the realization that the appropriate response for industries threatened by international competition is to adjust, either by becoming competitive or by shifting resources into activities in which they are potentially competitive. Moreover, it is now understood that the process of adapting to changing circumstances involves more than the firms or industries threatened with a loss of business. It involves a complex set of mutually reinforcing institutional linkages among educational institutions, research organizations, customers and suppliers, as well as a responsive public policy environment.

3. In essence, to focus on competitiveness is to focus on the fundamental determinants of economic growth. This focus implies a recognition that unsatisfactory national economic performance can not be remedied simply by more government spending.

B. DEFINING NATIONAL COMPETITIVENESS

4. There are many definitions of competitiveness. Most define competitiveness as involving a number of factors. Definitions differ from each other with respect to the factors they emphasize. Broadly speaking, there are two alternatives. One is to emphasize trade performance. The other is to emphasize productivity performance.

5. The trade-oriented approach defines good competitive performance to include a current account surplus, constant or increasing world market shares, and a shift in export composition over time towards higher value-added or high-technology products.[1] For example, in its current review of the impact of its regulations on Canadian competitiveness, the federal Department of Agriculture defines competitiveness as "the sustained ability to profitably gain and maintain market share".

6. The productivity and productivity growth-oriented approach proceeds from the assumption that the ultimate goal of national governments is to maximize per-capita wealth, that is, the incomes of present and future residents. Higher productivity necessarily implies higher per-capita income. Michael Porter, perhaps the leading student of competitiveness, adopts the productivity approach:

[1] See for example, B. Scott and G. Lodge, *U.S. Competitiveness in the World Economy* (Boston: Harvard University Press, 1985); and J. D'Cruz and J. Fleck, *Canada Can Compete!* (Montreal: Institute for Research and Public Policy, 1985).

> The only meaningful concept of competitiveness at the national level is national productivity. A rising living standard depends on the capacity of a nation's firms to achieve high levels of productivity and to increase productivity over time. . .. Sustained productivity growth requires that an economy continually upgrade itself. A nation's firms must relentlessly improve productivity in existing industries by raising product quality, adding desirable features, improving product technology or boosting production efficiency. . .. A nation's firms must also develop the capabilities required to compete in more and more sophisticated industry segments where productivity is generally higher. At the same time, an upgrading economy is one which has the capability of competing successfully in entirely new and sophisticated industries.[2]

7. Some definitions of competitiveness attempt to give equal weight to trade and productivity. For example, The President's Commission on Industrial Competitiveness defines productivity as follows:

> The degree to which a nation can, under free and fair market conditions, produce goods and services that meet the test of international markets while simultaneously maintaining and expanding the real incomes of its citizens.[3]

8. In its recent survey of the Canadian economy (OECD, 1992), the OECD adopts this definition with qualifications. According to the OECD:

> . . .the notion of competitiveness has both short-term and long-term aspects. The short-term aspect concerns the ability to meet the test of international markets. A nation can have difficulty meeting this test if its unit production costs become higher than those of other nations. This kind of loss of competitiveness occurs when increases in wages and other costs are not compensated for by productivity growth. The long-term aspect of the definition . . . concerns real income per-capita. A nation is considered to be competitive if, relative to other countries, it maintains or expands the real income of its citizens.[4]

9. The OECD study then goes on to focus virtually all of its attention on productivity growth, noting that ". . .the long-term competitiveness of a nation essentially depends on its ability to improve the level of labour productivity relative to that in other countries and, to a lesser extent on the proportion of the population working."[5]

10. The Economic Council of Canada (1992) takes a similar approach, arguing that measures of trade performance are relevant to national economic well-being only insofar as they affect productivity:

> . . .rising export shares or an improved trade balance are appropriate measures of competitiveness only if they are associated with increased productivity and real income growth. Thus a nation's productivity growth, relative to that of its major competitors, is the critical factor in determining its long-term ability to compete in global markets.[6]

11. While public and political concern over competitiveness is frequently motivated by the perceived threat of job losses due to imports or loss of export markets, national prosperity is ultimately a question of productivity. Trade performance is not an end in itself. It is important only insofar as it

---

2 M. Porter, *The Competitive Advantage of Nations* (New York, The Free Press, 1990), pp. 6-7.

3 Competitiveness Policy Council, *Building a Competitive America: First Annual Report to the President and Congress* (Washington, 1992).

4 OECD, *Regulatory Reform, Privatisation and Competition Policy*, (Paris, 1992), p. 52.

5 *Ibid.*

6 Economic Council of Canada, *Pulling Together: Productivity, Innovation and Trade* (Ottawa, 1992), p. 7.

relates to productivity and there is no necessary connection between the two. The causes of, and remedies for, balance of payments problems are distinctly different from the causes of, and remedies for, productivity problems.

12. Recent, comprehensive statistical studies have found that international differences in productivity growth rates are a function of per-capita income levels (poorer countries grow faster, implying convergence of income levels) and the ratio of investment to GDP. Given these two variables, there is no relationship between trade balances and productivity growth rates.[7]

13. There are a number of reasons to expect trade balances and productivity growth rates to be unrelated. First, trade is based on comparative rather than absolute advantage. The most productive nation can increase its income by importing the goods and services in which it is relatively less productive. The least productive nation can increase its income by exporting the products in which it is relatively more productive.

14. Second, national balances of payments do just that. They balance. This has the important implication that a current account deficit may be a consequence of a capital account surplus, that is, of a net capital inflow. A net capital inflow occurs if domestic savings are insufficient to finance either domestic investment or the government deficit, or both.

15. Thus, a country with especially good investment opportunities (for example, the United States in the 19th century, Canada in the first half of the 20th century) may have a current account deficit and its export and import competing industries will appear to be performing poorly.

16. Similarly, countries with large government deficits may also have net capital inflows and corresponding current account deficits. In essence, the current account deficit is simply the excess of the goods and services used by the government over that which can be drawn from taxpayers and savings. There is, for example, a considerable body of opinion to the effect that the United States current account deficit is a consequence of its federal government budget deficit and that only a decrease in the budget deficit or an increase in domestic savings can reduce the current account deficit.[8]

17. To summarize, the overwhelming weight of opinion would appear to be in favour of defining national competitiveness in terms of productivity levels and growth rates. Accordingly, a high productivity level and a high productivity growth rate are indicative of competitiveness while a low growth rate and a low level of productivity indicate a lack of competitiveness.

18. Competitiveness can be viewed as a continuous process of doing things better and of doing better things. The question for policy makers is how government regulation affects this process.

C. COMMAND AND CONTROL VS. INCENTIVE REGULATION

19. While there are a variety of methods of regulation, two approaches have received considerable attention in recent discussions. They are the command-and-control and the market-incentives approaches. Command and control specifies both performance objectives and the means of achieving them, that is, the form of compliance. Specification of the form of compliance involves specification of both product characteristics and the characteristics of the production process.

---

[7] Given the investment: GDP ratio, none of exports: GDP, imports: GDP, total trade: GDP, "excess imports": GDP or "excess exports": GDP are correlated with per-capita real GDP growth. All of the exports, imports and total trade: GDP ratios are correlated with the investment: GDP ratio.

[8] See United States Department of Commerce, International Trade Administration, *Improving U.S. Competitiveness*, Proceedings of a conference held at the U.S. Department of Commerce, Tuesday, 22 September 1987; and Competitiveness Policy Council, *Building a Competitive America: First Annual Report to the President and Congress* (Washington, 1992).

20. Some examples of the specification of the means of compliance are provided by CP Rail in its submission to the Sub-committee:

> While some regulations take an objective-oriented "what to do" approach, such as by establishing standards, many take a more prescriptive "how to" approach. The latter has been favoured frequently in operating and safety regulation.
>
> For example, regulations governing the procedures to be used in train air-brake testing deal not only with how to test brakes but also with when and who is qualified to conduct a brake test.
>
> Trains must stop every 1500 miles so that all the cars can be inspected. This mileage interval has little to do with the need for inspection.
>
> Fleet utilization is reduced by the level of specific locomotive maintenance dictated by regulation. A locomotive must be taken out of service for inspection every 90 days regardless of the distance it has travelled during the period. The inspection process itself is also narrowly described in detail. (p. 12)

21. The market incentives approach to regulation specifies objectives but allows those governed by the regulation some freedom of choice as to how these objectives are achieved. This can reduce both enforcement and compliance costs. In the CP Rail example above, a market incentives approach would place an obligation on the railways to ensure that their rolling stock is mechanically sound but would leave the means of ensuring mechanical soundness up to the railways. A performance-based standard may, however, be more difficult to monitor and to verify.

D. THE IMPACT OF REGULATION ON COMPETITIVENESS

22. Regulation can have either a positive or a negative impact on competitiveness. For many years it was simply assumed that regulation was in the public interest, that is, that it rectified market failures and increased thus, productivity. Beginning in the late 1960s, economists, led by Professor George Stigler of the University of Chicago, began to question this assumption. Their studies found numerous examples of regulations and regulatory regimes that were demonstrably not in the public interest.[9]

23. Regulation is costly. The costs of regulation include administration, enforcement and compliance costs, as well as deadweight losses due to distortions in both input and product markets. Regulation also inhibits both economic adjustment and innovation, and thus reduces the rate of growth of productivity and per-capita income. If the costs of regulation exceed its benefits, properly measured, then regulation reduces aggregate productivity and per capita income levels. Conversely, when benefits exceed costs, productivity and income levels rise.

24. An example of how a regulation which passes an economic cost-benefit test must also improve productivity is provided by the U.S. Environmental Protection Agency's analysis of the consequences of the (virtual) elimination of lead as an additive in gasoline.[10] This regulation increased refining costs by roughly $500 million annually. This reduced productivity in petroleum refining. The regulation also had the following quantifiable benefits:

---

[9] For an overview, see S. Jacobs, "Controlling Government Regulation: A New Self-Discipline", *The OECD Observer* 175, April/May, pp. 4-8.

[10] OECD, *Benefits Estimates and Environmental Decision-Making* (OECD: Paris, 1992).

- **Improved children's health:** Reduced lead levels in children's blood result in lower costs of both medical care and compensatory education. The value of resources saved is on the order of $400 million a year.

- **Improved blood pressure in adults:** Reduced lead levels in adults' blood reduce the incidence of high blood pressure, hypertension, strokes and heart attacks. The saving in medical costs and from lost income due to premature death is estimated at approximately $5 billion annually.

- **Reduced incidence of misfuelling:** Use of leaded fuel in engines not designed for it is reduced. This reduces both the the emissions of other pollutants (in particular, ground-level ozone) and damage to engines. The damages so avoided amount to approximately $700 million a year.

- **Reduced vehicle maintenance costs:** Reduced lead corrosion results in lower maintenance costs and lower tune-up costs. The resource saving on maintenance, tune-ups and from improved fuel economy is estimated at approximately $900 million a year.

25. The elimination of lead in gasoline resulted in **net** benefits (that is the excess of the value of resources freed up over the value of resources used) to the U.S. economy of approximately $6 billion annually, or net benefits of $1 billion annually, excluding the benefits attributed to premature deaths avoided as a result of improved blood pressure. Taking the latter figure, the EPA analysis shows that, properly measured, U.S. GDP is about a billion dollars higher every year with the regulation than without it. There is a corresponding increase in GDP per-capita and (aggregate) total factor productivity.

26. This example illustrates an important point. A regulation can pass a benefit-to-cost test even though it reduces the productivity of the industry on which it has been imposed, provided it results in more than offsetting productivity improvements elsewhere in the economy. In the case described above, the elimination of lead additives from gasoline reduces the productivity (increases the costs) of the refining industry, but more than makes up for this in savings in health care costs, savings in additional education costs, and savings in engine maintenance and replacement costs.

27. Regulation may also free up unpriced, open access resources. For example, emissions regulations may improve the recreational value of open-access land or water bodies. This increase in recreational value can be estimated by indirect means, and if the increase in value exceeds the cost of reducing emissions, the regulations produce a net benefit. Because users do not pay for access, however, the increase in recreational value will not be reflected in measured GDP and the regulation will appear to reduce GDP, GDP per capita, and productivity.

28. In summary, to the extent that the resources involved are priced, a regulation that passes a cost-benefit test also increases per-capita GDP or aggregate productivity. To the extent that unpriced resources are involved, a regulation can pass a cost-benefit test but reduce measured GDP per-capita. While per capita GDP is lower, Canadians are, nevertheless, better off with the regulation than without it. On the other hand, if the sum of priced and unpriced benefits is less than costs, the regulation in question reduces per capita GDP, and Canadians are the worse off for having adopted it.

29. It has recently been suggested that regulation may not only increase aggregate productivity but also increase the productivity of the firms on which the regulations are imposed, if it forces these firms to upgrade their products and processes. According to this view, the product and process improvements made by firms in order to comply with environmental, health, or safety regulations result in a competitive advantage in international markets which ultimately increases their profits. Thus, net compliance costs are zero and regulation is effectively free.

30. The evidence regarding the effect of regulation on aggregate productivity and productivity growth relates principally to the role played by increased social regulation in the slowdown in productivity growth experienced in most developed countries after 1970. Between 10 and 15 percent of the decline in the rate of aggregate productivity growth in the United States has been attributed to the direct and indirect effects of regulation.[11] There do not appear to any estimates of the effect of regulation on aggregate productivity growth in Canada.

31. The emphasis in this study is on the link between regulation and productivity because productivity is the ultimate measure of national economic performance. If competitiveness is to be a meaningful measure of national economic performance it must be defined in terms of productivity and productivity growth. This is not to say that regulation can not affect a nation's trade balance. It can and Kalt[12] has shown persuasively that, in the U.S. case, it has. Kalt finds that, given their other factor characteristics (capital, R&D, and skill intensity), U.S. industries with the higher direct and indirect costs of environmental regulation had lower net exports than industries facing lower environmental costs. It is important to understand that, while environmental and other regulation can reduce exports and employment in some industries relative to what they would be in the absence of regulation, the relevant question is whether this regulation produces gains (cost savings) elsewhere in the economy that are sufficient to offset compliance costs, that is, whether the regulation can pass a cost-benefit test.

E. REGULATORY ACTIONS THAT REDUCE COMPETITIVENESS

32. Regulation can reduce productivity and discourage innovation, thus reducing the rate of productivity growth. It is useful to distinguish between two classes of cases. In the first, regulation is intended to remedy a perceived market failure, but either does not do so or does so at a cost that is excessive. Cases of this nature might also be termed "deficient public interest regulation". Regulation may be deficient in the sense that a market failure does not actually exist or, if it exists, is not remediable by the form of regulation chosen, by any form of regulation. Alternatively, it may be that the costs of remedying a market failure by regulation exceed either the benefits ("the cure is worse than the disease"), or the costs of alternative remedies.

33. The second class of cases involves regulation that is intended to serve special interests rather than the public interest. Regulation of this nature is intended to transfer wealth rather than to increase it. This generally involves the suppression of competition with the attendant distortion of input and output markets.

---

[11] W. Baumol and K. McLennan, eds., *Productivity Growth and U.S.: Competitiveness,* (New York: Oxford University Press, 1985), p. 9.
For a review of the U.S. literature, see E. Wolff, "The Magnitude and Causes of the Recent Productivity Slowdown in the United States: A Survey of Recent Studies" in Baumol and McLennan, op. cit.
For a survey of explanations for the slowdown in productivity growth in Canada, see G. Stuber, "The Slowdown in Productivity Growth in the 1975-83 Period: A Survey of Possible Explanations" Bank of Canada Technical Report No. 43 (Ottawa, 1986). Stuber suggests that the uncertainty created by the National Energy Policy may have reduced the rate of productivity growth in the mineral fuels sector (p. 92).

[12] J. Kalt, "The Impact of Domestic Environment Regulatory Policies on U.S. International Competitiveness" in A.M. Spence and H. Hazard, eds., *International Competitiveness,* (Cambridge: Ballinger, 1985), pp. 221-262.

F. DEFICIENT PUBLIC INTEREST REGULATION

34. In the case of deficient public interest regulation, productivity is reduced because the regulatory process is more costly than is necessary or these costs exceed the economic benefits of regulation or both. This could involve the imposition of economic (public utility) regulation on a workably competitive industry in the mistaken belief that it is a natural monopoly. For example, in its submission to the Sub-committee, AGT argued that the maintenance by the CRTC of a lengthy approval process for the pricing of telecommunications services, for which rival suppliers now exist, protects competitors from each other rather than protecting consumers from natural monopoly as was originally intended.[13]

35. Deficient public-interest regulation could also involve either excessive safety or environmental standards or a command and control approach to regulation that results in excessive compliance costs. Compliance costs include the costs of product and process modifications, paperwork, testing, inspections, keeping up to date with new regulatory requirements, participating in the consultative process, and appealing regulatory edicts. Compliance costs can take the form of cash costs or opportunity costs or both:

> . . .the diversion of technical and managerial staff to administrative tasks; and the confusion, slowdowns, and lost efficiencies that naturally arise as companies respond to an increasing and sometimes inconsistent array of legal responsibilities.[14]

36. A recent study estimated that the compliance costs of U.S. federal social and economic regulation totalled $328 billion in 1990.[15] Large as these costs are, it is not their absolute magnitude which is of primary interest. The relevant questions are whether, in each case, the benefits of regulation exceed its costs and whether these costs could be reduced. If economic benefits exceed costs, the regulation in question increases productivity. If benefits do not exceed costs, competitiveness demands a change in the regulatory regime. This may involve partial or complete deregulation, or a change in the regulatory process so as to reduce its costs.

37. There are a number of well-publicized cases, particularly involving safety standards, in which compliance costs are wildly out of proportion to benefits realized.[16] There are a number of examples of regulatory safety standards in the United States (and probably elsewhere) that have compliance costs in excess (some well in excess) of $100 million for each life saved. (Economic Report of the President, February, 1992).[17] The implication is that many more lives could be saved if the same resources were spent in other ways.

---

[13] Submission to the Sub-committee on Regulations and Competitiveness of the Standing Committee on Finance, AGT Limited, October 27, 1992, pp. 5-8. For more detail see Regulation and Competitiveness in the Telecommunications Industry (Submission by AGT Limited to the Government of Canada's Prosperity and Competitiveness Steering Committee, June 1992).

[14] Submission by Canadian Manufacturing Industries Forum to the Sub-committee on Regulations and Competitiveness of the Federal Standing Committee on Finance, House of Commons, Ottawa, November 3, 1992, pp. 3-4.

[15] R. Hahn and T. Hopkins, "Regulation and Deregulation: Looking Backward, Looking Forward", *The American Enterprise,* Vol. 3, No. 4, July/August, pp. 70-79.

[16] Product standards can also be used to protect special interests by increasing barriers to entry and to trade. See OECD, *Consumers, Product Safety Standards and International Trade,* (Paris, 1991); and Congress of the United States, Office of Technological Assessment, *Global Standards: Building Blocks for the Future,* (Washington, 1992).

[17] See also The Economist, October 10, 1992, pp. 21-4, and John F. Morrall III, "Control of Regulation—a Washington Perspective" in T.D. Hopkins, ed., *Regulatory Policy in Canada and the United States* (Rochester: Rochester Institute of Technology) pp. 9-12.

38. Studies of occupational safety regulation find that, while there are a number of cases in which benefits are either nonexistent or small relative to costs, benefits appear to have been roughly commensurate with costs in aggregate. According to Dewees and Trebilcock:

> . . .occupational health and safety regulation at the federal, state and local level has had a beneficial effect, but that the effect of the federal regulatory program has not been large. Arguably, the provision of information, the evolution of general public attitudes toward worker health and safety, and workplace negotiations regarding health and safety issues have had considerably more impact. In the workplace, where workers have a direct interest in their own health and safety and where the employer shares a portion of that interest, the need for remote government intervention is modest. The workers' compensation system appears to fulfill an important role in promoting workplace safety, both by creating incentives for the employer and by implicitly providing information regarding workplace risks to both employer and employee. Still, standards set by government provide information about risks and prevention and may help to shape the environment within which the workplace bargaining takes place, so that the abolition of those standards might have a substantial adverse effect.[18]

39. Experience-rated workers' compensation and the provision of information regarding workplace hazards appear to have been much more effective than regulation in reducing workplace accident rates.[19] Command-and-control regulations mandating the installation of "safe" equipment have been costly and ineffective:

> Substantial expenditures by companies for in-compliance equipment—in the billions of dollars—to pass OSHA [Occupational Health and Safety Administration] inspections did not bring about a reduction in numbers of accidents. The expenditures of thousands of smaller companies had limited accident-reducing effects in working conditions where less attention has been paid to workplace safety.[20]

40. In the area of environmental regulation, U.S. studies find that the costs of water quality regulation are well in excess of benefits. Some commentators conclude that air pollution regulations have resulted in substantial reductions in emissions of some pollutants and economic benefits may have been commensurate with costs in aggregate.[21] Others maintain that observed reductions in emissions have not been the result of regulation and that regulation has been ineffective.[22]

G. REDUCING THE PRODUCTIVITY DRAG FROM DEFICIENT PUBLIC INTEREST REGULATION

1. Use Cost-Benefit Analysis

41. Cost-benefit analysis has been helpful in guiding government decisions regarding what and how much to regulate. There is a considerable body of opinion to the effect that it can and, indeed, must be used more extensively. It is important to understand that a regulation that can pass a

---

[18] D. Dewees and M. Trebilcock, "The Efficacy of the Tort System and its Alternatives: A Review of the Empirical Evidence", *Osgoode Hall Law Journal,* Vol. 30, No. 1, Spring, p. 129.

[19] *Ibid.,* p. 127-8.

[20] P. MacAvoy, P., *Industry Regulation and the Performance of the American Economy,* (New York: Norton, 1992) p. 92.

[21] Dewees and Trebilcock, op. cit., p. 120.

[22] MacAvoy, op. cit., pp. 99-104.

cost-benefit test necessarily improves productivity and competitiveness, and a regulation that fails a cost-benefit test reduces productivity and competitiveness. It is also important to understand that there are techniques of estimating the benefits of improving the quality of open access (unpriced) resources such as recreational land and wildlife species.[23]

42. There is evidence that significant regulatory decisions are being made in Canada without cost-benefit justification. An illustration of the failure of regulators to support their intervention with evidence that it will result in economic benefits that are commensurate with compliance and enforcement costs is provided by the ammendments to the Pulp and Paper Effluent Regulations made in May, 1991. The Regulatory Impact Analysis Statement (published in the *Canada Gazette,* Part II, in May 7, 1992) estimates the cost of the regulations at $4.1 billion in present value terms. It has this to say about the benefits:

> The benefits of these regulations though significant, are difficult to quantify. This non-quantification is related to the fact that there is not enough information either to estimate the increase in revenues connected with fishing or to estimate the impact of the amendments on recreational activities as well as on other affected areas.[24]

43. Environment Canada officials appearing before the Sub-committee acknowledged that the estimated benefits of these regulations were not quantified (6:14-1).

44. The literature on cost-benefit analysis (CBA) indicates that the benefits of these regulations could have been quantified to a greater degree than Environment Canada felt possible. The commitment of $4.1 billion in resources with no apparent sense of what the magnitude of the benefits might be provides no sense of what the net impact of the regulation is.

45. A prerequisite to the use of cost-benefit analysis is the accumulation of scientific evidence regarding the health or safety hazards associated with the phenomenon to be regulated. In some important cases, regulatory activity does not appear to be informed by scientific evidence. According to the submission of Inco, the proposed Ontario standards for exposure limits for 101 hazardous substances in the workplace were chosen by taking the lowest limit specified for each substance by any of the five countries (which did not include the U.S.) surveyed.[25] The U.S. was excluded on the grounds that its exposure limits were determined without union representation. According to Inco, there was no scientific basis, let alone cost-benefit basis for this method of selecting exposure limits.

46. As an analytic technique aimed at clarifying the effects of alternative actions, CBA can help decision-makers make better decisions. It has serious limitations, however, which must be recognized if it is to be used properly. In the most basic terms, CBA entails: (a) estimating all significant effects of a proposed action over time, (b) placing a monetary value on those effects and (c) discounting them to a given year using an appropriate discount rate. Depending on the proposed action, each one of these steps may be fraught with difficulties. On the cost side, estimating the effects of a proposed regulation requires not only determination of the costs of measures that regulatees must take to comply with the regulation, but also of the measures that they would have taken in the absence of the regulation, so as to calculate the difference that regulation would make. Estimation of the benefits requires similar projections of a world with and without the regulation; but the problems only begin at this point, particularly with respect to areas of social regulation. Benefits in these areas—a safer workplace,

---

[23] OECD, *Benefits Estimates and Environmental Decision-Making,* (Paris, 1992).

[24] *Canada Gazette,* Part II, Vol. 126, No. 11, p. 2001.

[25] Inco Ltd. Submission to the Sub-committee on Regulations and Competitiveness, House of Commons (October, 1992), p. 7.

cleaner environment, unspoiled wilderness—are normally unpriced, since they are not traded in established markets. Methods for imputing values on such benefits do exist, but the information requirements may be formidable in practice. Quantification of benefits is further complicated by the high uncertainty often attaching to environmental impacts—and in particular the possibility of irreversable damage to environmental assets—and the distributional effects, between present and future generations, implicit in the choice of discount rates for environmental investments. Some of the most significant effects of regulatory actions may be the most difficult to quantify. Any temptation to ignore what is not easily quantifiable must therefore be resisted if the value of cost-benefit analysis to decision-makers is not to be compromised.

2. Use Economic Instruments

47. There is also ample evidence that the administration, compliance, and third-party costs of regulation could be reduced.[26] Rules can be written in plain language. Rules can be specified in terms of performance objectives leaving the parties involved free to comply in the most efficient manner or, in current parlance, economic incentives can be used in place of command and control.

48. The use of economic incentives in place of command and control in environmental regulation has received considerable attention.[27] Command and control generally mandates a form of emissions control, frequently the best available technology (BAT). Command and control regulation also tends to require that emissions from all sources be reduced by the same percentage. If the costs of reducing emissions from various sources differ, the total cost of meeting a given aggregate emissions target can be reduced by concentrating abatement effort where it is least costly. By requiring an equi-proportionate abatement effort, command and control increases the total cost of complying with a given aggregate emissions standard.

49. The advantage of economic incentives is that in some circumstances they allow for efficient compliance, that is, for the exploitation of the least costly of the existing forms of abatement and for the development of new, even less costly forms of abatement. Economic incentives can involve taxes or subsidies or tradeable emissions permits. Economic incentives are not "permits to pollute". They can achieve the same level of aggregate emissions as command and control regulation. They simply allow a greater percentage reduction in emissions from some sources than in emissions from others.

50. While Environment Canada appears favourably disposed to their possible application, Canadian experience with economic incentives has been limited primarily to municipal effluent charges. The Environmental Protection Agency in the United States has made greater use of economic incentives, especially tradeable emissions permits. Experience with them has been favourable in the sense that they have reduced compliance costs relative to command and control. They continue to fall short of the ideal largely because of political limitations on permit trading, driven by the fear, ironically enough, that permits will be seen as "rights to pollute".

51. A good example of tradeable permits in action is the use of lead permits during the phase-out of leaded gasoline in the United States. Instead of requiring that each refiner reduce lead content by the same percentage, each refiner was given a tradeable permit for a given lead content with the amount permitted declining over time to zero. Permits were traded, with the refiners that could reduce their lead content most readily selling permits to the refiners for whom lead content reduction was more costly. The aggregate cost of compliance was reduced in that the least costly lead content reductions occurred first.

---

[26] For an overview, see S. Jacobs, op. cit.

[27] R. Hahn, "Economic Prescriptions for Environmental Problems: How the Patient followed the Doctor's Orders", *Journal of Economic Perspectives,* Spring, 1989.

52. The use of economic instruments in other areas of social regulation involves a wide variety of alternatives. As suggested above, workplace safety may be more efficiently encouraged by a regime of experience-rated workers' compensation rather than attempting to specify what constitutes a safe workplace in every employment situation. The key is to provide an incentive to avoid accidents and to allow employers and employees to achieve this goal in the manner most suitable to their own circumstances.

53. With respect to product safety, Dewees and Trebilcock conclude from their survey of the Canadian and U.S. experience that:

> As a general proposition, hazard labelling and other mandatory safety information appear to be underutilized responses relative to minimum safety standards.[28]

54. The issue is, again, whether the specification of product characteristics is necessary to achieve the goal that products be safe, efficacious, or easy to compare. Should the insulation factors for fibreglass be imposed at the manufacturers' level, or should fibreglass insulation simply be labelled with any required insulation factors being embodied in the building code?[29] Should the sizes of facial tissue packages be specified by regulation, or should packages simply carry the number of tissues and their size on the label?[30] In general, regulation should be designed so as to allow the parties involved a reasonable degree of latitude in meeting a performance objective.

55. In some cases, voluntary regulation may be more efficient than compulsory regulation. Voluntary product standards may be preferable in fields characterized by rapid product change. Voluntary standards can be put in place and altered more quickly than can government regulations. The disadvantage of voluntary standards is that they can also be used as a facilitating device to reduce competition among existing firms or to disadvantage new entrants. The flexibility of voluntary standards thus may come at a cost of not taking the interests of consumers and other affected parties into account.

3. More Expeditious Proceedings

56. According to an official of the Department of Health and Welfare, the process of amending the product quality regulations administered by the department involves 30 separate steps and the documentation associated with a minor amendment runs to 400 pages. The process is slow and costly, and this is due, in considerable measure, to the amount of consultation that takes place. A more efficient consultative process could therefore yield high benefits. One suggestion is to focus consultations on the early stages of the regulatory development process when the questions of whether and how to regulate are still open.

4. Limit Monopoly Regulation to Monopoly Situations

57. Economic regulation may not be required where competitive alternatives exist. This was emphasized in the submission of AGT.

---

[28] Dewees and Trebilcock, op. cit., p. 103.

[29] Submission by Canadian Manufacturing Industries Forum, p. 8.

[30] Brief of Kimberly-Clark Canada Inc. to Consumer and Corporate Affairs Canada Regarding the Sheet Count Regulations Under the Consumer Packaging and Labelling Act, pp. 6-7.

58. Rules can also be specified so as not to dull the incentive to innovate.[31] This applies to both social and economic regulation. In regard to economic regulation, the Federal-Prairie Task Force on Telecommunications Regulation has recommended the substitution of Earnings Incentive Regulation for Rate of Return Regulation in the remaining monopoly segments of the telecommunications sector.[32] Earnings Incentive Regulation allows the regulated enterprise to keep some fraction of earnings in excess of its allowed rate of return. This provides an incentive to reduce costs and reduces the frequency of regulatory proceedings. The Canadian Association of Petroleum Producers indicated support for a similar kind of incentive regulation of pipelines by the National Energy Board.[33]

H. SPECIAL INTEREST REGULATION

59. The principal purpose of special interest regulation is to transfer wealth from one group in society to another. This can involve either social or economic regulation. An example of social regulation as special interest regulation would be safety or environmental standards that are set so as to disadvantage potential competitors and reduce competition.[34] Examples of economic regulation as special interest regulation would be the restriction of entry, and facilitation of joint price setting in industries in which competition, potential competition or both would otherwise discipline the exercise of market power. These industries could include energy, financial intermediation, telecommunications and others.

60. Much, if not all, of the deregulation movement that has occurred in OECD countries has involved the removal of competition-suppressing special-interest regulation. This has occurred in four major economic sectors: energy, transportation, telecommunications, and financial intermediation. There have been a number of studies of the consequences of deregulation.[35]

61. The use of cost-benefit analysis may assist in the reduction of special interest regulation. The latter would, by definition, fail a cost-benefit test. The ultimate solution is to reduce the influence of special interests in the democratic process. Procedural reforms which increase the transparency of the regulatory process are likely to be of some assistance in this regard.[36]

---

[31] For example, price regulation under conditions of natural monopoly can be specified so as to allow the monopolist to keep the profits derived from above average efficiency gains. See E. Lacey, "The Sectoral Impact of Deregulation", *The OECD Observer* 175, April/May, pp. 9-12; and *Economic Report of the President* (Washington: U.S. Government Printing Office,1992), chapter 5.

[32] Report of the Federal-Prairie Task Force on Telecommunications Regulation, Appendix C to the AGT Limited Submission to the Standing Committee on Finance (October 27, 1992).

[33] Presentation of the Canadian Association of Petroleum Producers to the Sub-committee on Regulations and Competitiveness (November 2, 1992).

[34] See, for example, A. Bartel and L. Thomas, "Predation Through Revelation: The Wage and Profit Effects of the Occupational Safety and Health Administration and the Environmental Protection Agency", *The Journal of Law and Economics,* Vol. 30, No. 2, October, pp. 239-64; and L. Thomas, "Regulation and Firm Size: FDA Impacts on Innovation", *The Rand Journal of Economics,* Vol. 21, No. 4, Winter, pp. 497-517.

[35] Those studies show significant benefits from deregulation in terms of increased output and reduced service costs. See A. Kahn, "Deregulation: Looking Backward and Looking Forward", *Yale Journal on Regulation,* Vol. 7, No. 2, Summer, pp. 25-54; and OECD, *Regulatory Reform, Privatisation and Competition Policy,* (Paris, 1992); and *Economic Report of the President,* op. cit.; and E. Lacey, op. cit.

[36] The OECD has recognized the role of procedural transparency in reducing rent-seeking by special interest groups. See OECD, *Transparency for Positive Adjustment: Identifying and Evaluating Government Intervention* (Paris, 1983).

I. REGULATORY ACTIONS THAT IMPROVE COMPETITIVENESS

62. There is a body of opinion, due largely to Porter, that government regulation in the form of more stringent quality, safety, or environmental standards can improve competitiveness by forcing firms to upgrade.[37] Upgrading may take the form of producing higher quality products or using more efficient production processes. With respect to environmental standards, Porter writes:

> Even in the broader economy, strict environmental codes may actually foster competitiveness. Exacting standards seem at first blush to raise costs and make firms less competitive, particularly if competitors are from nations with fewer regulations. This may be true if everything stays the same except that expensive pollution control equipment is added.
>
> But everything will not stay the same. Properly constructed regulatory standards, which aim at outcomes and not methods, will encourage companies to re-engineer their technology. The result in many cases is a process that not only pollutes less but lowers costs or improves quality.[38]

63. The same reasoning is applied to regulatory performance and safety standards, particularly those standards that anticipate regulations that are ultimately adopted internationally. Anticipation of future international regulatory trends is the key to the argument. This can involve deregulation as well as regulation. Indeed, it could also involve anticipating the pattern of international regulatory harmonization. This is another form of picking winners. This time it involves picking "winning" regulatory regimes rather than picking winning firms or market niches.

64. According to Porter's reasoning, domestic firms benefit from anticipatory increases in domestic regulatory performance and safety standards in that they will have high quality products that appeal to discerning foreign buyers and in that they will be prepared to meet higher regulatory standards when they are ultimately adopted in foreign markets. Stringent standards may also create a demand for new products or services. Firms in the country which is first to adopt these standards may have a head start in the new industry as a consequence. Firms in jurisdictions that anticipate either international deregulation or the form of international regulatory harmonization also benefit from a head start.

65. After examining the Canadian record with respect to anticipatory health, safety and environmental regulation, Porter concludes that, with respect to environmental regulation:

> . . .it can be said that most past regulatory standards, whether federal or provincial, have not been anticipatory in a way that could have pushed Canadian companies more forcefully toward innovative processes and strategies.[39]

66. With respect to Canadian safety standards, Porter finds that they led the world in establishing a comprehensive set of toy safety standards in the early 1970's.[40] He does not investigate whether this anticipatory promulgation of regulatory standards gave the Canadian toy industry a competitive advantage in international markets. In fact, the Canadian toy industry is quite small. The

---

[37] See also C. Stevens, "The Environment Industry", *The OECD Observer* 177, August/September, pp. 26-28.

[38] M. Porter, "America's Green Strategy", *Scientific American,* Vol. 264, No. 4, April, p. 168.

[39] M. Porter, *Canada at the Crossroads* (Ottawa: Business Council on National Issues and Supply and Services Canada, 1991), p. 245.

[40] This finding was also cited in the testimony of Ms. Nancy Hughes Anthony, Deputy Minister of Consumer and Corporate Affairs, before the Sub-committee (June 2, 1992, p. 5).

three major sellers in the Canadian market are foreign-owned. They produce relatively little in Canada. There are some smaller Canadian-owned firms. Some are principally importers. A few are niche exporters. One such niche is wooden toys, games, and puzzles; another is craft items. These niches are not the result of early and stringent safety standards. Canadian standards are higher in some respects than U.S. standards, and U.S. producers do conform to the Canadian standards. The Canadian standards have prevented injuries and fatalities among children. They have not resulted in any competitive advantage to Canada.

67. Porter cites two cases in which Canadian regulations have enhanced the competitiveness of Canadian firms. The first is the reserve requirements imposed on life insurance companies. These requirements are said to have given Canadian companies a strong reputation for financial stability, which is important to prospective policy holders. Porter does not say what this has meant in terms of penetration of foreign markets.

68. The second example is Canadian bio-pharmaceuticals standards. These are said to be among the highest in the world and are accepted in many countries. It is implied that these standards have enabled Connaught Laboratories (Connaught BioSciences) to increase its sales in the United States.[41]

69. In his testimony before the Sub-committee, Mr. Peter Ridout of the Canadian Standards Association (CSA) suggested CSA plywood standards as an example of a regulation that improves competitiveness.

> Through the National Building Code, which is developed by the National Research Council, the CSA standard was specified for plywood. The standard was a very stringent one. What it meant was that Canadian plywood sold at a premium in Japan and Europe. Canadian plywood more or less dominated that market again because of its superior qualities. As anyone who has been involved in the process knows, the reason the U.S. has been so adamant about getting the standards changed was not that they wanted access to the Canadian market but they wanted to be able to apply the Canadian markings on their products in order to impact on the markets in Europe and Japan. (June 16, 1992, p. 33)

70. Other sources indicate that Canadian producers (acting collectively through the Council of Forest Industries, COFI) have developed what some have described as a a good European market for premium plywood, which is chosen where appearance matters. Some Canadian plywood producers (working with COFI) have also been able to meet the Japan Agricultural Standard. The Canadian share of the Japanese market is very small. Total Canadian exports of plywood to all countries amount to approximately 15 per cent of Canadian production.

71. The difference between Canadian and American plywood is the size of the knots and internal defects allowed. The United States allows larger knots and larger internal defects in its plywood. This is partially a reflection of the type of wood from which most U.S. plywood is made.

72. The two countries also differ with regard to the the type of standards they have employed. For many years Canadian producers adhered to a prescriptive (product and manufacturing method) standard (CSA 0151), while for the last ten years U.S. producers have conformed to a more performance-oriented standard. In 1988 Canada introduced a consensus performance standard CSA 0325. About 65 per cent of U.S. exterior (CDX) plywood could have met CSA 0325 if it had been sorted out. Since it was not, U.S. plywood was deemed not to comply with Canadian building standards and was generally not used in Canada.

---

[41] Porter, *Canada at the Crossroads,* p. 251.

73. The U.S. postponed the tariff reductions on all types of wood panelling scheduled under the 1989 Free Trade Agreement until Canada provided it with a satisfactory mechanism for accepting plywood with larger (3 inches as opposed to two inches allowed in CSA 0325) knot sizes. Canada responded by proposing a bi-national committee which undertook a program of research and development to determine the performance consequences of allowing larger knot sizes among other things. The result of this research and development effort was the revision of CSA 0325 to allow for larger knot sizes, and the introduction of a new voluntary U.S. standard, PS292, which is to be deemed equivalent to CSA 0325. As a result of this agreement, all tariffs on wood panelling trade between the U.S. and Canada are to be eliminated either on January 1, 1993 or by January 1, 1998, depending on the product.

74. This episode illustrates the complex effects that product standards can have on international trade. Canadian producers have successfully sold premium plywood in overseas niche markets. In a North American context, divergent product standards have, after the expenditure of considerable time and effort, been harmonized, and may no longer be an impediment to trade.

75. The examples adduced by Porter and others do not provide strong support for his theory. There are also several logical problems with the theory. It requires that regulators correctly anticipate the regulatory standards that are ultimately adopted internationally. Porter concedes that government regulators are likely to lag behind the market when it comes to quality and performance standards:

> Sophisticated buyers will usually appreciate safer, cleaner, quieter products before governments do.[42]

76. The two countries cited as having the most stringent regulatory standards, Germany and Japan, are also cited as having the most demanding consumers. Thus, the high standards in these countries could be following the market rather than leading it.

77. The theory also requires that the ability to meet regulatory requirements be a proprietary asset. If it is not, and the firms in the leading jurisdiction can be readily copied, being first to meet the standard yields no advantage over later entrants.

78. The theory also begs the question of why firms must be forced by regulation to make better products and use more efficient processes, if these are intrinsically profitable. The evidence to date is that, while there may be some offsetting benefits from complying with environmental standards (especially with "clean" as opposed to "end of pipe" technologies), the net effect of environmental regulation has, in general, been to reduce profits.

79. Another difficulty with Porter's theory is that the strategic use of regulatory standards is open to abuse. The use of health, safety, or environmental regulation to exclude domestic fringe or potential competitors has been amply documented in the U.S.[43] Instead of getting environmental, health, or safety benefits and more efficient production as Porter predicts, the result can involve environmental, health, or safety benefits and less competition. Extended to the international sphere, there is a very real danger that regulatory standards that are not justified on environmental or safety or safety grounds could be used to restrict competition, particularly from less developed countries. The plywood standards dispute between the U.S. and Canada illustrates the role product standards can play as trade barriers.

---

[42] M. Porter, *The Competitive Advantage of Nations* (New York: The Free Press, 1990).

[43] See, for example, L. Thomas, op. cit., and the references therein.

80. Notwithstanding its defects, Porter's theory does yield some common-sense conclusions regarding the form regulation should take if it is to have a chance of increasing competitiveness. As suggested earlier, quality, safety, and environmental standards should be results-oriented. Technologies should not be specified. More generally, if national regulatory standards do not lead, at least they should not be anachronistic (that is, command and control, based on outdated technologies). Standards should be rapidly, efficiently, and consistently applied. Slow or uncertain application retards innovation. At least in some areas, the Canadian regulatory process is already slow by international standards. Reconciling the need for rapid application of standards with the now almost obligatory requirement for "stakeholder consultation" is going to pose some serious problems in the future.

J. CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

81. It is best to define national competitiveness in terms of productivity levels and growth rates. Regulation can either increase or reduce competitiveness.

82. The productivity effects of health, safety, quality, and environmental regulation have been mixed with some regulations yielding benefits well in excess of their costs and others yielding virtually no benefits. The record is uneven, with some clear examples of excessive regulation and poorly designed regulatory mechanisms. There are also cases in which social regulation serves mainly to reduce competition. The resulting drag on the aggregate productivity of national economies may have been relatively small in the past, but as environmental regulation becomes more extensive, the productivity burden of excessive and poorly designed regulation is likely to increase substantially.

83. The incidence of excessive regulation can be reduced by making greater use of cost-benefit analysis in the evaluation of proposed regulations. Benefit-cost analysis is not a panacea, but it can help to discipline the regulatory process by forcing the proponents of regulation to recognize the magnitude and incidence of compliance costs, and to be more precise regarding the nature and magnitude of the benefits they anticipate.

The Committee therefore recommends that:

3.1 All the costs and benefits should be estimated for major proposed regulations.

84. The evidence suggests that there is considerable scope for improving the design of regulatory systems by reducing reliance on command and control techniques. This involves the specification of performance goals or objectives, leaving the parties involved free to find the least costly way of achieving these objectives.

The Committee therefore recommends that:

3.2 Where feasible, regulations should be expressed as functional outcome or performance objectives rather than detailed specification of the means of compliance.

85. While it is not always the case, economic regulation is increasingly regarded as suppressing competition and reducing productivity. Given the scale on which it has been applied in the past, it may have had a relatively large effect on productivity levels and growth rates in some countries. The gains from the elimination of price- and entry-regulation are only beginning to be measured but they appear to have been significant in some sectors in some countries.

86. There is much to be said for continuing the process of eliminating price- and entry-regulation in industries in which competition is possible. Even imperfect competition may be preferable to regulation. Abuses of competition can be limited by competition law. In sectors that are truly characterized by natural monopoly, regulatory techniques can be redesigned so as to encourage innovation and efficiency.

CHAPTER 4

An Assessment of the Federal Regulatory Process and Proposals for Change

A. INTRODUCTION

1. This chapter provides an assessment of the efforts by the Mulroney Government to improve the federal regulation-making process. The organization of the chapter is as follows. Section B provides an assessment of the advance notice and consultation requirements. Section C discusses the weaknesses of the present regulation-making system in terms of counting the costs of proposed regulations. Section D discusses the requirements for economic analysis in regulation making. Section E is an assessment of the policy requiring the periodic evaluation of regulatory programs. Section F provides an assessment of the Regulatory Impact Analysis Statement (RIAS) and the work of the Regulatory Affairs Directorate.

B. ASSESSMENT OF THE ADVANCE NOTICE AND CONSULTATION REQUIREMENTS

1. Advance Notice

2. The annual *Federal Regulatory Plan* is not a plan at all in the sense of a coordinated and coherent set of proposed actions to be taken by the federal government. It is merely a compilation of lists of regulatory initiatives departments might seek to put into law in the next year.

3. The Plan has another notable weakness. Failure to give advance notice of a proposed regulation—even if it is not required by an emergency or unforeseeable situation—is no bar against its submission to the Special Committee of Council. Indeed, it is estimated that only about 40% of the regulations made in 1991 had been listed in a previous regulatory plan. In the United States, failure to list a proposed regulation in a regulatory agenda and then in the annual regulatory plan would almost certainly result in its rejection by the Office of Management and Budget, which reviews proposed regulations pursuant to Executive Order 12291 of 1981.

2. Consultation Process

4. There seems to be little doubt that the consultation requirement created in 1986 has substantially increased the quantity and quality of consultation on proposed regulations. While this adds to the time and cost of creating new regulations, most program branch officials are convinced that they are able to "regulate smarter" as a result of consultation. However, officials in regulatory departments indicate that some guidance from Treasury Board would be useful to ensure that the type of consultation processes and their scope comply with government policy.

5. There was also strong consensus among our witnesses that all groups affected by regulatory decisions should have an opportunity to participate in the development and implementation of regulations. Today, this is not always the case. According to many of our witnesses, consultation is uneven, sometimes being meaningful while at other times being perfunctory or non-existent. The Consumers' Association of Canada suggested that each department be obliged to adopt a "public consultation model" designed to facilitate participation in the regulatory process by all stakeholders. Other witnesses made similar suggestions. We think this view has much merit, and that some guidance on this score from Treasury Board would be useful. In particular, a policy which delineated a number of suitable approaches designed to match situations in which consultation is required would ensure that departments had a standard that reflected government policy to comply with, and it would help inform the expectations of stakeholders about what constitutes a reasonable method of consultation in relation to proposed regulations. Furthermore, under the present approach, some departments have been creative and have established processes which seem to work well. Other departments could benefit from their experience.

6. We also heard complaints that regulators frequently do not respond to comments by stakeholders on proposed regulations nor do they indicate the reasons for rejecting the comments made. A RIAS may give the impression that virtually all important interests have been consulted and that they are all "on side," when that may not have been the case; or the existence of strong dissenting views may have been "glossed over." This is not to say that the department should have changed the proposed regulation to reflect the dissenting view, but the dissent and reasons for rejecting it should be stated.

7. Finally, regulations may undergo many changes over their development cycle. To help stakeholder keep track of regulations as they proceed through the process, each regulation should have an identifier.

We therefore make the following recommendations:

4.1 The Treasury Board Secretariat should be required to develop a set of standardized consultation processes adapted to fit different types and scales of proposed regulations. These would be guidelines for departments.

4.2 All intermediate and major proposed regulations should be reported in at least the previous year's *Federal Regulatory Plan* before they can be sent to the Special Committee of Council.

4.3 Departments should be required to report in the RIAS a brief summary of views received during the consultation process and the reasons for accepting or rejecting them.

4.4 The annual *Federal Regulatory Plan* should be changed as follows:

- **The department or agency must provide a preliminary classification of the scale of the planned regulations in terms of their estimated costs to society: small/technical, intermediate, and major.**

- **The department or agency must indicate the method of the planned consultation process. (This is linked to 4.1 above.)**

- **Each proposed regulation must be given an identification number which will be used throughout the regulation-making process (that is for the estimated costs of federal regulations to be tabled with the *Estimates*, as proposed below, and when the draft regulation and RIAS are "pre-published" in the *Canada Gazette*, Part I).**

C. COUNTING THE COSTS OF NEW REGULATIONS

1. Inefficiency of the Present System

8. Despite the RIAS requirement, the federal cabinet has no estimates of the annual or cumulative costs that regulatory programs impose on the Canadian economy. While a regulatory budget may be the ideal approach,[1] it is possible to make some strides with a far less ambitious approach to counting the costs of each new regulatory initiative, and by keeping track of these costs over time, so the Cabinet can get some idea of the burden of regulation.[2]

9. In terms of system design for the purposes of achieving allocative efficiency and political accountability, the present regulation-making process has a number of fundamental flaws. First, it is not subject to any form of independent "oversight" regime. Second, the Special Committee of Council, which enacts hundreds of new regulations annually, and its public servant advisors have almost none of the necessary information with which to allocate the scarce resources of society being devoted to new regulations or existing ones.[3] Third, there is no central coordination or control of the federal government's agenda with respect to new regulations. Each department or agency determines its own priorities. As noted above, the annual *Federal Regulatory Plan* is not a plan at all. Moreover, even as an "early warning system" for new regulations, the annual *Plan* is quite imperfect, and not just because of unforeseen events or emergencies. Fourth, the current process is inefficient in the sense that more scarce resources (primarily in terms of private sector compliance costs) are devoted to achieving Canada's regulatory objectives than need to be. The same level of benefits—albeit not currently measured—could be achieved with fewer resources.

10. The present decision-making process results in inefficiency for several reasons. First, decision makers are not forced to choose among competing regulatory programs within the context of a limited budget, as they must do with respect to the traditional expenditure budget. Each department or agency regulates narrowly, incrementally and in most cases without reference to the interventions,

---

1 See the excellent discussion in John F. Morrall III, *Controlling Regulatory Costs: The Use of Regulatory Budgeting*, Regulatory Management and Reform Series, Public Management Occasional Papers, No. 2. (OECD, 1992)

2 If the annual costs of government regulation in Canada are one-tenth the level in the U.S., then these costs amount to about $50 billion per year. See submission to the Sub–committee by Thomas D. Hopkins, September 15, 1992, *Minutes of Proceedings and Evidence*, Issue No. 15.

3 Litan and Nordhaus point out that "From an economic viewpoint, federal regulations are akin to federal expenditure programs. Both require that resources be devoted to objectives the nation collectively deems to be important. The only difference is that, in the case of federal expenditures, the resources are first collected through taxation and then spent directly by the government. In the case of regulation, the government orders individuals or firms in the private sector to make such expenditures-a kind of balanced-budget expenditure program. From this economic perspective, the need for a centralized process for coordinating regulation to parallel that of expenditures becomes readily apparent. . .. require a systematic and continuous examination of the competing national goals sought through regulation." See Robert E. Litan and William D. Nordhaus, *Reforming Federal Regulation* (New Haven: Yale University Press, 1983), p. 4.

regulatory or otherwise, of other departments or agencies. This is largely attributable to specialization and division of labour necessary in such a huge organization as the federal government. Second—and most ironically—regulators often create large negative externalities because—aside from the administrative costs—they do not spend their own resources, or even their department's resources, in achieving compliance with their regulations. Rather, these costs fall on firms, individuals, and other organizations in the private sector. Thus, "in the absence of a mechanism that forces regulators to internalize these costs, they will engage in regulatory activities that require too much private expenditure for the results achieved"[4]

11. The third source of inefficiency is the fact that regulators are not required (in practice) to regulate only when and to the extent that the benefits to society exceed the costs. They are not (in practice) even required to ensure that the most cost-effective method of regulation is chosen—let alone the most cost-effective method of governing instruments.

12. Fourth, in most cases departments and agencies are constrained in adopting more efficient or cost-effective methods of intervention. One obvious reason for this is that in statutes, Ministers, the Cabinet, or both, are given the power to create various types of subordinate legislation (regulations). The imposition of a tax, the creation of a tax expenditure, or the payment of a subsidy would require approval of the Minister of Finance, the Cabinet and, ultimately, Parliament. Regulations are easier to create for they are still viewed as simply "technical" means to give effect to legislation. In contrast, raising taxes or raising expenditures is very likely to require a debate among ministers on the policy issues.

13. If regulation is to improve allocative efficiency, government must correctly address a hierarchy of decisions. These are (a) whether to regulate or not more generally, whether to intervene or not; (b) how to regulate or, more generally, which governing instrument should be used; and (c) how stringent the regulation should be. Litan and Nordhaus explain that

> Efficiency requires at each point that the overall benefits from the effort be compared with the costs. Regulation should occur, therefore, only when the total benefits outweigh the total costs. The type of regulation should be chosen that attains the highest net benefit. And the stringency of the regulation should be increased only as long as the incremental benefits are greater than the incremental costs.[5]

14. To optimize the allocation of society's scarce resources devoted to regulation, the federal government must

- determine the overall level of regulatory activity (perhaps measured by the social costs of this form of intervention) in a given period, say annually
- establish regulatory priorities across the many departments and agencies of the government
- establish criteria which all new regulations must meet, notably that the total benefits to society exceed the total costs to society ($B \geq C$)
- establish a process to evaluate and modify existing regulatory programs.

---

4 Litan and Nordhaus (1983), p. 89.

5 *Ibid.*, p. 90.

2. Counting and Reporting the Costs

15. Ministers need to realize that the microeconomic effects of society's expenditures on new regulations or regulatory statutes are similar to the effects of budget outlays. The macroeconomic effects (output, employment, prices) are also similar. The federal government diverts resources from private to public use in three principal ways: (a) by taxation, (b) by borrowing, and (c) by imposing regulatory requirements necessitating outlays by firms and individuals in the private sector. The U.S. General Accounting Office[6] suggests that regulatory costs have an economic impact closer to that of excise taxes or user fees than to income taxes, but a major effect nonetheless. Thus if ministers are concerned about the micro-and macro-economic effects of the some 800 new regulations they make annually, they need to know not only how much each one costs (in the RIAS), but also the total amount of their regulatory spending.

16. Some of the flaws identified in the analysis above could be addressed by having the Federal Government first adopt a policy of publishing the cost of individual regulations and their cumulative costs, and then making an effort to control the total costs of regulations. While the ideal might be a regulatory budget, the federal government could start with the following much more modest steps.

- In advance of each fiscal year, RAD, on behalf of the Cabinet, would compile a list of proposed major regulations that each department or agency anticipated they would request the cabinet to enact in the forthcoming year. Almost all of these would have been listed in a previous *Federal Regulatory Plan*.

- The "estimated costs and benefits of federal regulations" (ECBFR) would be tabled in the House of Commons at the same time as the *Estimates*.

- The ECBFR would be sent to the Commons Standing Committee on Finance for review. The Committee's report, tabled in the House, would provide the Cabinet with advice on the general scale and growth in the costs of federal regulations.

17. This approach would provide a very gentle introduction to the idea that the Cabinet should start to think of the total costs to society of new regulations in much the same fashion as it does about traditional expenditures or taxes. The ECBFR would, in effect, be a tally of the estimated social costs of new regulations (a) over the past few years, and (b) for the coming year based on proposed major regulations. The costs could be broken down by year, by department or agency, by government administrative costs, and by private sector compliance costs, broken down by major industry sector.

18. At the outset, these figures would be simply "background information" provided by the President of the Treasury Board to Ministers, Parliament and the public. The data would be part of the larger context they would be encouraged to consider when making new regulations. In a few years, it may be possible to move from the "tally" approach to the one outlined below.

---

[6] U.S General Accounting Office, 1992.

19. A second step toward ensuring that regulations improve economic efficiency would be the following:

- The Cabinet or one of its committees would carefully review the ECBFR with the objective of establishing (a) a limit on the total costs to society[7] (in present value, annualized or other terms), and (b) indicating which proposals it recommends to Parliament. This might be called the "cost of proposed regulations" (CPR) budget.
- The CPR budget would be submitted to the House of Commons Standing Committee on Finance after being tabled with the *Estimates*. The Committee would hold hearings on the set of proposed major regulations and the limit. The Committee would prepare a report with its recommendations.
- Before the Committee's report was considered by the House of Commons, the Minister responsible for Regulatory Affairs (now the President of the Treasury Board) would consult with his or her colleagues concerning possible revisions to the CPR budget.
- The House of Commons would be asked to vote on the CPR budget submitted by the Minister responsible after receiving the report of the Standing Committee on Finance.
- No department or agency could submit any major proposed regulation to the SCC which had not been included in the approved CPR budget.[8]
- The Auditor General would later audit the estimated costs of the major regulations as enacted and report to the House discrepancies between the CPR budget and actual costs. If this proposal were adopted, Canada would go a long way towards controlling the total costs of regulations and allocate such costs more efficiently.

The Committee recommends the following procedure for counting the costs of regulations:

4.5 The President of the Treasury Board should be required to compile the "Estimated Costs and Benefits of Federal Regulations" (ECBFR) annually, to be tabled in the House of Commons with the *Estimates*. (This would require that departments and agencies submit to the Regulatory Affairs Directorate the following information: (a) the estimated costs and benefits of every proposed major regulation expected to be made in the next fiscal year (or the following two years); (b) the number of "intermediate" proposed regulations for the next fiscal year; and (c) for major proposed regulations, the estimated costs and benefits should be categorized by government administrative costs and by private sector compliance costs, broken down by major industry sector.

20. The ECBFR would include an updated and expanded version of the information published in the annual *Federal Regulatory Plan*. This would give the costs and benefits of each major proposed regulation a context. It might even be possible for some proposed regulations to include a summary of the problem definition and a summary of the options to regulation being considered.

---

[7] Litan and Nordhaus (1983, p. 150) state that "Conceptually, the definition of regulatory cost is straightforward: it is the marginal cost to the economy of meeting a regulation. In some cases, such costs are easy to define: if a utility is forced to add a scrubber to an existing plant, the costs can be estimated with minimal difficulty. In a dynamic framework, however, the picture becomes more blurred. It may be difficult to anticipate changes in technology and, therefore, changes in costs over time." However, "Another methodological issue concerns whether the budget should cover transfer payments in addition to resource costs and/or dead weight losses. . .. Yet a third definitional issue is whether the costs measured in the budget would be limited only to "direct" costs or would also include "indirect" costs" (p. 151).

[8] Litan and Nordhaus (1983, pp. 149-150) noted that "The problems of designing effective sanctions for noncompliance stems primarily from the funny money nature of private mandated expenditures, which are purely accounting dollars and never show up in the agency's (or anyone's) bank balance. For this reason, there is no precise way of measuring costs and keeping an automatic control on the agency's running out of regulatory appropriations."

D. ASSESSMENT OF FEDERAL REGULATORY POLICY

1. Must Proposed Regulations Pass a Benefit-Cost Test?

21. One of the principles of federal regulation, found in both the Regulatory Policy adopted in February 1992 and the *Citizen's Code of Regulatory Fairness* in force since 1986 is that the government will ensure that the benefits of regulation exceed the costs. Also the *RIAS Writers' Guide* notes that "The Government's *Regulatory Policy* states, not just that the benefit of a regulation must exceed its cost, but that the regulation should be designed to maximize gains in relation to costs. This means that the benefits of the regulatory action chosen must be greater than the benefit of any other type of regulatory or non-regulatory action."[9]

22. In theory, these statements provide a strong criterion ($B \geq C$) against which to assess the Government's performance with respect to new regulations. However, in practice, it has amounted to empty rhetoric for several reasons. First, only for major new regulations is it necessary for departments to prepare a cost-benefit analysis—although the definition of the crucial word "major" is imprecise. Second, it is common for new regulations to be enacted without any estimate of the economic benefits or even to measure the benefits in physical terms, e.g., the number of premature deaths averted, although this is required in the RIAS. Further, with the exception of the Department of Transport, no federal department or agency uses an economic value for human lives saved (premature deaths avoided) as a result of new health or safety regulations. Thus, the best they can do in completing the RIAS is to prepare a cost-effectiveness analysis. Third, neither RAB (in OPRA) nor its successor RAD (in TBS) attempt to keep track of (a) whether new regulations are major or minor and (b) the number of major regulations for which a proper CBA is done. Therefore, Ministers lack knowledge of the extent to which the $B \geq C$ requirement is met—even for major new regulations.

2. Economic Value of Premature Deaths Averted

23. In many cases, the objective of regulation is to prevent premature death in the nation's residents. Without an economic value of life it is not possible to conduct a cost-benefit analysis of a proposed regulation whose primary object is to prevent premature death. Yet only the Department of Transport uses a specific number for the economic value of life. Other departments do a type of cost-effectiveness to avoid putting a dollar value on human life because of the political sensitivity of this issue. An examination of federal regulations indicates that there are huge variations in the value of life implicit in different health and safety regulations.

24. Recently, the *Economic Report of the President* (February 1992, p. 190) included a graph illustrating the cost for each premature death averted by U.S. federal health and safety regulations between 1967 and 1991. Between 1967 and 1987 in about half the new regulations, the cost per death averted was $1 million or less, and in no case was the cost over $100 million per death averted. However, between 1987 and 1991, for very few new regulations was the cost of per death averted under $1 million. Most new regulations fell into the range of $5 million to $100 million. However, for seven new regulations, the cost was over $100, million while for four regulations the cost for each death averted exceeded $10,000 million!

25. While no one can authoritatively specify the economic value of human life, it is clear that more premature deaths could be averted for the same total cost to society if the Cabinet forswears new regulations which have a huge cost per death averted while adopting other regulations which are far

[9] Treasury Board Secretariat, Regulatory Affairs Directorate, *RIAS Writers' Guide* (Ottawa, June 1992) p. 22.

more cost-effective (lower cost per death averted). In the U.S., information on the estimated costs to society per death averted for proposed health, safety, and environmental regulations is deemed by participants to be very useful. Such information is rarely provided in the Canadian RIAS. It ought to be included as a matter of course.

3. Need for High Quality Analysis

26. It is easy for governments to be "penny wise and pound foolish" when they have to decide on how much to spend on the necessary data bases and impact assessments for proposed regulations. To most officials, and particularly to their political masters, spending $1 million to ascertain the scientific basis of whether and how government might intervene to address a perceived health, safety, or environmental problem seems like a great deal of money. But failing to do so could easily result in regulating in haste and regretting in leisure.

27. The Department of the Environment indicates that the cost of doing the economic assessment for three sets of major regulations in the past two or three years was about $400,000 each. These sums exclude the costs of the data and analysis of the scientific assessment of the nature and extent of the environmental problem at which the proposed regulations were directed. It appears that far less was spent on the "scientific analysis" than was spent on the economic assessment. Yet, in the case of the pulp and paper regulations, the cost was estimated to be $4.1 billion in present-value terms. If an additional $1 million was spent on more or better data and analysis, it could be justified if the total costs were reduced by only a fraction of 1%. Given that no estimate of the benefits was prepared in either physical or in economic terms, it is hard to believe that doubling or trebling the expenditures on analyses would not be money well spent. It should be emphasized that spending a million dollars on analysis when the decision is not to proceed with proposed regulations is also often very sensible. Without such analysis, the decision might well have been to impose a hopelessly inefficient and ineffective regulation.

28. The federal government needs to strengthen the ability of departments to do high quality policy and economic analysis. It may be better for departments to create a centralized analytic unit to do the RIAS, particularly the CBA, rather than having this work done on a decentralized basis by program branch officials. In other words, hire or move people who already have the skills into a central unit rather than trying to train those in the program branches. In the case of smaller departments, they could have their CBAs done by a central analytic agency, by outside consultants, or the Bureau of Management Consulting.

29. Finally, a necessary element of any effort to improve decisions in the regulation-making process is to greatly strengthen the professional staff of RAD by hiring at least another five or six policy analysts or economists with training and experience in economic assessment of government programs. They are needed to act as a filter for the SCC and thus to increase the odds that the RIAS which goes to SCC is a credible piece of analysis.

30. Adding more well trained people is not enough, however. The Cabinet, at the behest of the President of the Treasury Board, must make a credible commitment to make new regulations more efficient in the allocative, technical and dynamic sense.

4. Annual Report on the State of Government Regulation in Canada

31. The central purposes of an annual report on the state of government regulation are to (a) increase the stock of knowledge of government regulation, to keep it up to date and to make it available in a convenient fashion; (b) raise the visibility and amount of analytical thinking about

regulation as one of the most important governing instruments; (c) provide information to Ministers, officials, Parliament, the media, and the public; and (d) assist the legislature, and particularly the public, in holding Ministers responsible for their actions in respect to government regulation.

32. There are some precedents for such an annual report, i.e., the report on state of Canada's forests, and the report on the state of Canada's environment. The U.S. federal government since the mid-1980s has produced an annual statement entitled the *Regulatory Program of the United States Government*.

33. An outline of the possible contents of an annual report on the state of government regulation is contained in **Appendix IV**.

As a means of clarifying federal regulatory policy we make the following recommendations:

4.6 For proposed major regulations where the estimated costs measured outweigh the benefits measured, departments should be required to summarize in the RIAS the reasons why the regulation should nevertheless be adopted.

4.7 The President of the Treasury Board should be required to prepare and publish an "Annual Report on the State of Federal Regulation" with a view to increasing public awareness of the growth, scope, and costs of federal regulations. The report would include review of the policies and experience of other countries, notably those with which Canadian firms compete and into whose markets they export.

E. ASSESSMENT OF THE PERIODIC EVALUATION OF REGULATORY PROGRAMS

34. As noted in Chapter 2, the first effort to improve the federal regulatory process occurred in September 1977 when the Treasury Board adopted a policy requiring that all government programs—including regulatory programs—be evaluated every three to five years. The Office of the Comptroller General (OCG) was given responsibility for the administration of the 1977 policy shortly after the Office was created in 1978.

35. That responsibility, however, is quite a limited one. It is to develop and maintain the policy framework, provide technical assistance, urge departments to establish a schedule, provide assessments of studies, and monitor the activities of departments—but the deputy head retains responsibility for virtually the entire process, that is, the deputy minister is the owner of the evaluation and the process by which it is done. The 1981 Guide on Program Evaluation specifies three purposes: "to produce credible, timely and objective findings on programs appropriate for resource allocation, program improvement and accountability."

36. In his recent testimony before the Standing Senate Committee on National Finance, the Comptroller General emphasized that "program evaluation is a departmentally situated function. . . working for a management team of the department. . ." It is "an internal system to serve the executive as opposed to providing competing views for challenge in a political forum" (quoted in Standing Senate Committee on National Finance, 1991, p. 46:15). He went on to say that while OCG establishes a policy framework for the evaluation function, "we do not superintend departments. We do not tell them what to do. We simply ensure that they are in general compliance with the policy." Because the program evaluation policy, by design, is intended to meet the needs of deputy heads to measure performance to facilitate internal accountability, the OCG does not provide critiques of these evaluations to Parliament or otherwise make them public. It is not even clear whether the Minister responsible obtains a copy of the OCG's quality assessments.

37. The evaluators of regulatory and other programs are middle-level employees of the department whose program is being evaluated. Their careers depend very heavily upon pleasing the deputy head to whom their report goes and who—in theory—is responsible for the management of the program being evaluated. The OCG was slow in preparing analytical and methodological materials to assist departmental officials in conducting the evaluation. For example, while the OCG was given policy responsibility for period evaluations of all government programs, it was not until March 1985 that it produced a draft of the Guide to Evaluating Regulatory Programs. The final version appeared a year later.

38. Program evaluations amount to a form of self-evaluation by government departments.[10] This violates the axiom that "no person should be a judge in their own cause." Officials in the OCG argue that fidelity to the rigorous principles of program evaluation means that it doesn't matter if the analyst sits inside or outside the department being evaluated. The focus is on hard data and careful analysis. Such studies do not offer a judgment on the deputy head. This perspective seems rather idealistic.

39. Although the 1977 Treasury Board Policy specified that all government programs were to be evaluated every three to five years, only seven of at least 100 regulatory programs had been evaluated under the aegis of OCG by 1984 according to a 1986 tabulation by Regulatory Affairs Branch (RAB). In May 1986, as part of its "regulatory process action plan" the government announced that all regulatory programs were to be evaluated at least once every seven years. This goal has also not been met. It appears that a total of about 77 regulatory programs have been evaluated between 1977 and mid-1992.[11] Using RAB's list of 93 regulatory programs compiled in 1986, it is clear that a substantial number of regulatory programs have not yet been evaluated or have been evaluated only once in a 15-year period. If the Ministerial Task Force on Program Review's list of 146 federal regulatory or regulatory-related programs is used as the "base," the gap between what the 1977 policy required and what has happened is even greater.

40. The 1977 program evaluation policy was modified in August 1991. The effect of these modifications is to further reduce the centre's influence over the period evaluation of all government programs. For example, it is now left up to deputy ministers to decide how frequently any program should be evaluated. Previously, every program was to be evaluated at least every seven years. The change is consistent with PS 2000 and "lets the managers manage," giving them more autonomy. It is not clear, however, whether the deputy heads are more accountable.

41. We conclude that the present method of program evaluation, while it may be useful to deputy heads, is not useful as a vehicle of information to Parliament and the public so as to enable holding the Government accountable for its regulatory programs. In the following chapter, we make suggestions to redress this shortcoming.

---

[10] Outside evaluators would have more independence, but they probably would know less about the program, players, and larger political context in which the program has been operating. On the other hand, they may bring a wider range of knowledge that would be very useful in conducting the evaluation. However, there is some danger of being insufficiently sensitive about the consequences of their recommendations, as they will not be around to implement them or live with the fall out.

[11] Stanbury, 1992, Chapter 7.

F. ASSESSMENT OF THE RIAS AND THE REGULATORY AFFAIRS DIRECTORATE

1. Overview Weaknesses in the Regulatory Impact Analysis Statement

42. The weaknesses in the RIAS go to its heart and impugn its central purpose: making subordinate legislation more efficient and the government more accountable. First, very few cost-benefit analyses (CBAs), or other types of detailed economic analyses, are being done despite the requirement in the RIAS. The quality is questionable in some cases (e.g., pulp and paper regulations in May 1992 do not attempt to quantify the benefits of these costly regulations). It appears that proper CBAs are often beyond the skills of many program branch officials who are usually responsible for preparing the RIAS. They need to get help from economists (but not all economists have expertise in CBA, which is a specialized skill). Further, program branch officials often fail to appreciate the value of economic analysis in the earliest stages of developing new regulations.

43. Second, there is no evidence of enforcement of the policy statement that the benefits to society must exceed total social costs as specified in the 1986 Guiding Principles. Third, RAD lacks the power to force departments to do proper CBAs and does not have the resources to help regulatory departments do proper CBAs. Fourth, the RIAS cannot cope with regulations whose primary objective is to redistribute income because, by their very nature, they will impose a deadweight loss on the economy.[12]

44. Fifth, officials indicate that solutions to policy (political) problems are often chosen before the economic analysis is done. Thus the RIAS is often viewed as a form-filling exercise which is done after the decision has been made to propose new regulations and even after they have been drafted. Thus, what was seen as a tool to assist departments in deciding whether, when, and how extensively to intervene, by focusing on defining the problem, and by generating alternatives and evaluating them, has become in many cases an exercise in ex-post-facto rationalization for decisions taken on other grounds. It should be noted that some officials in some departments have come to see that the RIAS is not a reporting form, but an ex-ante mode of analysis, the end product of which may be a set of specifications for new regulations. In other words, the RIAS's greatest value may lie in determining that the real problem is far less than it was originally perceived, hence no action is justified ("the game is not worth the candle"). Or the product of the RIAS may be a non-regulatory and far less intrusive or costly method of government action, e.g., a set of voluntary guidelines worked out with various stakeholders.

2. Definition of a "Major" Proposed Regulation

45. The importance of what constitutes a "major" proposed regulation lies in the fact that, as the RIAS Writers' Guide makes clear, new regulations and amendments having a major impact[13] "require a full cost-benefit analysis. In such cases, quantification of costs and benefits is necessary".[14] The 1991 interim procedures manual for new regulations states that "a major impact occurs where there is a significant impact on any sector of the economy or where a minor impact is experienced over

---

[12] In the U.S., in August 1983, the "Regulatory Policy Guidelines" condemned price, output and entry control regulations as per se violations of Executive Order 12291. See Presidential Task Force on Regulatory Relief, *Reagan Administration Regulatory Achievements* (Washington, D.C.: USGPO, August 11, 1983).

[13] The *RIAS Writer's Guide* (p. 23) indicates that "roughly speaking, there are three categories of regulations and amendments; those which will have a major impact, those which have some impact and those which have a trivial impact."

[14] *Ibid.*, p. 32.

a large segment of the economy or population." By comparison, a minor impact occurs "where marginal cost implications are likely for one or two sectors of the economy and there is no threat to any segment of the population or to business viability".[15]

46. It should be apparent that the two definitions are (a) are vague, (b) are loose, (c) rely on other important undefined terms, most notably "a significant impact" and "large segment of the economy or population," and (d) are not complementary, that is, the definition of a minor impact refers to the absence of a "threat to any segment of the population or to business viability." This concept is not included in the definition of major. In normal English usage, major and minor are antonyms.[16]

47. The contrast between the fuzziness and imprecision of the Canadian approach and that of the U.S. can be seen by examining the definition of a major rule in the U.S. since February 1981, which is as follows:

48. 'Major rule' means any regulation that is likely to result in:

(1) An annual effect on the economy of $100 million or more;

(2) A major increase in costs or prices for consumers, individual industries, Federal, State or local government agencies, or geographic regions; or

(3) Significant adverse effects on competition, employment, investment, productivity, innovation, or on the ability of the United States-based enterprises to compete with foreign-based enterprises in domestic or export markets.[17]

49. It is essential that there be a clear definition of a major regulation and of the other two categories, small/technical and intermediate. The proposed threshold for a major regulation is $100 million in total costs to society measured in present value terms. The threshold would also include a measure in terms of the costs relative to the output of the sector(s) likely to be most affected by the proposed regulation.

3. Discussion of the Problem Situation in RIAS

50. It would be very useful to require a more extensive analysis of the problem situation as part of the RIAS, or prior to it, as that is often the key to obtaining an efficient and effective solution. While there is much literature on CBA, there is little on how to determine the scope of a potential public policy problem. This analysis would include an assessment of the following:

- What is the anticipated duration of the problem? Is it cyclical?
- What is the problem's scope? What fraction of the population is affected?
- What are symptoms or signals that a problem exists?
- Who says it's a problem? What is their interest in this issue (don't overlook non-pecuniary motivation)?

---

[15] Treasury Board of Canada, *The Federal Regulatory Process,* 1991, p. 64.

[16] Major is defined as "greater in quantity, number or extent; having a primary or greater importance." Minor is defined as "'less in quantity, number or extent" (Funk & Wagnalls Standard College Dictionary, 1974).

[17] See Executive Order No. 12291, February 17, 1981, section 1.

- Can perceptions be distinguished from hard data?
- Who is pushing for government action on this issue?

4. Discussion of Alternatives

51. It is often said that departments do not do a good job of considering alternative ways of regulating or of using other forms of government intervention, e.g., taxing pollution instead of regulating the volume of effluent. They should be required to show that they have considered the alternatives at two levels: (a) broad policy instruments, e.g., taxes versus regulations versus subsidies versus Crown corporation; and (b) way of regulating such as codes of practice, voluntary guidelines, and the design of regulations. However, using other governing instruments raises further questions: if substitutes for regulations are available, do Ministers have the legal authority to use these other instruments? Moreover, there is a conflict between fiscal restraint and possible use of economic incentives, e.g., taxes, subsidies, or tax expenditures.

52. As noted in section C.1 above, it is clear that the assessment of the problem situation, the generation and evaluation of alternatives, and the economic assessment of various forms of intervention are inter-dependent. Further, they need to be done as early as possible in the process of determining whether government intervention is called for. In general, the Committee suggests that

- The analysis of alternatives should be conducted earlier in the consultation phase.
- There is a need for more analysis to select the best alternative.
- There is need to review major regulatory departments' authority to use other governing instruments.
- Government needs more work by central agencies (e.g., TBS; RAD; Finance) to develop practicable substitutes for traditional command and control regulation.
- Departments need to specify clearly (if briefly) the alternatives to regulations considered, with a short statement as to why they were rejected.

5. Limits on RAB/RAD as a "Controller" Agency

53. As a central or "controller" agency, RAD/TBS has certain obvious weaknesses:

- It has a vague mandate, particularly since May 1991.
- It does not have sufficient staff to oversee the RIASs and other aspects of the regulation-making process, in the sense of providing a critical assessment of the RIAS.
- The officials in RAD are most unlikely to be rewarded for "taking the heat" for strongly criticizing the regulatory initiatives of departments.
- RAD's power depends on the strength of its Minister (President of the Treasury Board) and the Minister's willingness to advocate more efficient regulation.

54. The 1991 procedures manual for proposed regulations makes it clear that "the content of the RIAS is the responsibility of the department or agency sponsoring the regulation, and Deputy Heads will be held accountable" (p. 60). RAD's role is described as reviewing the RIAS "to determine

whether the potential impact of a regulatory proposal and other aspects of the government's regulatory policy have been properly addressed." The manual gives no indication of either the criteria RAD employs or, more importantly, what adverse consequences follow if the RIAS fails to pass muster with RAD. Yet, in general, government agencies have more difficulty controlling other government agencies than entities in the private sector.

55. Political imperatives generally dominate the regulation-making process in Ottawa. Unless the President of the Treasury Board is wholly supportive, the best RAD officials can do is to hold up proposed regulations in an effort to have departments rethink their proposed regulations. Then the outcome depends largely upon the relative power, on the particular issue in question, of the President of the Treasury Board and that of the Minister proposing the regulations. In general, however, RAD is probably stronger by reason of being located inside the Treasury Board Secretariat than was its predecessor located in OPRA.

56. The fundamental characteristics of government by cabinet necessarily limit reforms to the regulation-making process which take the form of administrative directives, because they amount to self-regulation by the Cabinet of the Cabinet. In practice, Ministers are often very reluctant to reduce their discretion in making regulations. Yet they say they are committed to "regulating smarter." It is clear that if regulations are to be more efficient, then the Cabinet will have to impose credible constraints on its own behaviour. This conclusion has influenced many of our recommendations.

The Committee recommends the following changes in the RIAS and the responsibilities and authority of the Regulatory Affairs Directorate:

4.8 Clear definitions of major, small/technical and intermediate categories of regulation should be developed. The proposed threshold for "major" is $100 million in total costs to society measured in present value terms. The threshold would also include a measure in terms of the costs relative to the output of the sector(s) likely to be most affected by the proposed regulation.

4.9 For intermediate and major regulations, the RIAS should indicate the planned process of monitoring and evaluation of the proposed regulation.

4.10 The RIAS requirement for the deletion of regulations should be simplified.

4.11 The RIAS should disclose the set of alternatives that were considered by the department and rejected, with a brief explanation why the alternative chosen is superior.

4.12 The RIAS should include an assessment of the proposed regulation's impact on the competitiveness of the firms in the sectors where the majority of the compliance costs are expected to occur.

4.13 The *Statutory Instruments Act* should be amended to provide that RAD must certify that (1) the methodology employed in preparing the cost-benefit analysis accompanying each proposed major regulation meets professional standards, and (2) that all proposed regulations are properly classified in terms of their impact as small/technical, intermediate, or major. This would be closely analogous to the requirement that the Clerk of the Privy Council certify that proposed regulations are legally correct in form and not *ultra vires*.

4.14 The President of the Treasury Board should have the power to delay proposed major or intermediate regulations which have not previously been reported in the annual *Federal Regulatory Plan*, except where the regulation is in response to an emergency arising since the deadline for submissions to the last plan.

CHAPTER 5

The Role of Parliament in the Creation and Review of Regulations

1. Parliament currently plays an apparently very modest role in the federal regulatory process. This appearance flows from a preoccupation with the review of regulations once they are made. Little attention is given to the enabling authorities Parliament so routinely hands out to the Executive. It is these powers which are the very essence of regulation. All regulatory programs have their basis in statute.

A. REVIEW OF ENABLING CLAUSES IN BILLS

2. The enabling clauses in bills under which regulations will be made are crucial, especially because the tendency to enact skeletal legislation is so entrenched. The birth of every regulatory program may occur in Parliament but both the gestation and the behaviour of the infant will be largely uncontrollable if Parliament does not concern itself with the enabling powers. Neither those powers nor other machinery provisions in bills (e.g., the penalty sections, and those relating to search and seizure) receive the attention they deserve. A concern for the effects of any regulatory program, whether from the perspective of competitiveness or the liberty of the subject, must begin with the enabling Act.

3. It is uncommon in Canada for a statute to embody a full-blown regulatory scheme or even to sketch out its basic parts. The common technique is to confer legislative power on the Executive, usually in the person of His Excellency the Governor General-in-Council, to deal with a loosely identified problem in accordance with a very loosely defined type of machinery. Very broad powers of delegated law making are given and—eventually or rapidly—a substantial body of regulations appears. Sometimes the content, means of enforcement, and effect of these regulations cause surprise but they are very, very rarely found to be *ultra vires*.

4. Self-restraint in subordinate law making has not generally been thought to be the hallmark of Canadian governments. The only safe assumption to make about enabling powers in statutes is that they will be used, and used to the fullest extent the wording will allow—even if this results in legislation that few, if any, people would have envisaged when the enabling act first appeared as a bill.

5. It is not a little surprising, therefore, that enabling powers in bills receive so little scrutiny and attention. Some people in business and industry do appreciate the actual and potential significance of enabling powers, and are rightly anxious to participate in the formulation of the projected statutory solution to a problem. They know that once the Bill is passed, the footings of the regulations to come are set in place and the structure to follow will be hard to influence.

6. How can Parliament concentrate attention on enabling powers? There are doubtless many ways, and doubtless the Standing Committees spring first to mind. Australian experience, however, has shown that even with a tradition of less skeletal drafting and a truly triple-E Senate, a forum is

necessary to concentrate attention on enabling powers in bills. The Australian Senate has a Scrutiny of Bills Committee for the purpose. It is true that its terms of reference are oriented to liberty of the subject issues, but there is no reason why the model should not or could not be adopted to enjoin scrutiny for effects and consequences of an economic kind.

7. Whether the task of scrutinizing enabling powers is appropriate to a separate committee or to the existing Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations, as knowledgeable of the products of enabling powers or to the Standing Committees, some particular committee attention should be paid to these powers. The Standing Committees appear more appropriate to policy considerations, and the Standing Joint Committee to the liberty of the subject issues handled by the Australian Senate's Scrutiny of Bills Committee.

8. Any parliamentary committee faced with a mass of particularized enabling clauses or a few clauses of great breadth will be at a loss to know what to make of them without information concerning the intent of those who instructed the draftsman. It is essential, therefore, that every bill containing enabling clauses be accompanied by a memorandum setting out precisely why the particular regulation-making powers included in the bill are sought, and what form the sponsoring Minister sees the regulations taking, e.g., the traditional proscription and prescription, the use of internationally accepted standards, and so on. This information will give the relevant standing committee or the Standing Joint Committee or both a starting point for effective and expeditious examination of the enabling powers.

B. REVIEW OF REGULATIONS BEFORE THEY ARE MADE

9. The idea of reviewing regulations before they are made (or come into effect) is very attractive. And Canada has travelled a long way down this road through consultation, pre-publication, notice and comment and RIAS. Oddly, parliamentary involvement in the review of proposed regulations has not been actively promoted. This parliamentary reticence needs to be rethought.

1. Examination of Proposed Regulations with the Enabling Bill

10. Occasionally a cry goes up for the regulations to be made under an act to be made available when the bill for the act is before committee. It has also been suggested that an act should not be proclaimed before the regulations to be made under it have been reviewed by the parliamentary committee. Apart from the difficulties which may arise due to the unavailability of statutory powers pending proclamation, these proposals raise the question of the completeness and immutability of the draft regulations.

11. There is also a conundrum. If the regulations can be ready with the bill, or soon after its passage, why should not the policy material in them be included in the bill and the policy debate take place in the usual way? While there have been occasional instances of draft regulations being available with bills, this will not often be easy to achieve. Bills may be amended in their passage through Parliament, and it is probably more efficient management of resources to wait until their final form is established before writing the final drafts of the regulations. With the added weight being given now to genuine consultation, hurrying to produce the regulations may be counterproductive. And where will it leave all the RIAs effort and publication in draft in the Gazette? If, after consultation, the regulations are different from those before the standing committee with the bill, the House will have been deceived. If the regulations must stay in the form presented to the standing committee with the bill because that was the basis of their consideration of the bill, then there is no integrity to the public consultation procedure.

2. Affirmative Resolution Procedure

12. The better solution would appear to be the application of affirmative resolution procedures to major regulations, and to provide that work may not proceed on an affirmative resolution before receipt of a report on the regulations from the appropriate standing committee. The affirmative-resolution procedure also has the advantage that once it is affixed in the enabling act to the exercise of a particular enabling power, it will be available whenever that power is used. It is not confined to first time use as is the *ad hoc* reference to committee of draft regulations with a bill. The procedure would allow examination as to merits by the appropriate standing committee, and examination as to legality and propriety by the Standing Joint Committee.

13. The affirmative resolution procedure is very little used in Canada although its use was anticipated when the *Statutory Instruments Act* was first passed in 1972. That Act includes in the *Interpretation Act* a detailed procedure for an affirmative resolution whenever the expression "subject to affirmative resolution of Parliament" or "subject to affirmative resolution of the House of Commons" is used in an act in relation to any regulation.

14. Use of affirmative-resolution procedures was recommended by the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments in its first and tenth reports, where the exercise of enabling norms may

- substantially affect the provisions of the enabling or any other statute,
- lay down a policy not clearly identifiable in the enabling act or make a new departure in policy,
- involve considerations of special importance.

The need for such a procedure is no less in 1992 than it was in 1977 and 1980.

15. If Parliament is to assert its interest and control as delegator in and over major regulations, two provisions are lacking. First, the words "subject to the affirmative resolution of Parliament" must be included in the enabling powers in bills. Second the necessary rules of the House must exist to ensure that a vote on the resolution to affirm the regulations is not taken until the relevant standing committee and the Standing Joint Committee have considered and reported on them or have allowed a reasonable time period to elapse without making a report.

3. General Ex-Ante Review of Proposed Regulations not Subject to Affirmative Resolution Procedure

16. Major regulations—in terms of their potential economic effects, or otherwise—might in any case be reviewed by standing committees of the House of Commons.

17. In general, standing committees of the House of Commons are "empowered to examine and enquire into all such matters as may be referred to them by the House. . ." per S.108 of the *Standing Orders* of the House of Commons. S.108 also provides that standing committees may "send for persons, papers and records" (except when the House otherwise orders). Thus a standing committee could decide to review new draft regulations of the departments within their jurisdiction. They might, for example, choose to hold hearings on draft regulations shortly after publication in the *Canada Gazette, Part I,* as required since 1986 under the RIAS policy. The purpose of such "pre-publication" is to give notice to interested parties and give them an opportunity (in 60 days) to

comment on the draft regulations before they become law. Who else ought to be more interested than the Parliament which enables their making comments by or before a standing committee might result in changes before the regulations are submitted to the Governor-in-Council.

18. The main elements of this approach could be as follows:

- Ex-ante review of proposed regulations would be assumed or not at the discretion of each of the subject-area committees of the House of Commons, since they already have expertise in the activities of a department or number of related departments.

- The committees should focus on proposed major regulations or regulations which employ new techniques of regulation, but could review any proposed regulation which appears to have special significance.

- A committee would have 30 days to decide whether or not to conduct a review.

- The main role of a committee would be to conduct a policy review of the proposed regulation. It could hold hearings and invite interested groups and experts to testify or submit a brief.

- A committee would have 60 days in which to submit its report to the House.

19. In proposing any form of review by Parliament of proposed regulations, one final point needs to be borne in mind. While the number of regulations made each year is large, the overwhelming bulk of these are amendments and minor changes. The number of major regulations is not so formidable as to rule out a careful selection of regulations for study.

C. REVIEW OF REGULATIONS AFTER THEY ARE MADE

20. Once an enabling act is framed, little can be done in the short term to change its contribution to the regulatory scheme for which it provides. Attention necessarily passes to the regulations to be made under the act. If Parliament does not become involved with the proposed regulations, it can and should be involved with them after they have been made. This has long been accepted in so far as the legality and propriety of regulations is concerned.

1. The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations

21. As noted in Chapter 2, the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations (previously the SJC on Regulations and other Statutory Instruments) was created in the early 1970s. The SJC does not deal with the policy underlying new regulations. The Committee tries to work on a consensual basis and jealously guards its nonpartisan approach. Its scrutiny is of statutory instruments, which include all regulations.

22. To say that it might be time to consider a somewhat wider role for the Committee is not to disparage its work and achievements, especially when it had to establish itself at first against a particularly hostile Executive environment, and has always had to engage in work usually thought of as parliamentary drudgery.

2. The Power of Disallowance

23. Experience with the disallowance procedure now contained in the Standing Orders is limited and it is too early to tell of what use it may be. What can be said is that the procedure has serious deficiencies, for example:

- The practice is not statutory. It is a half-way house. Because it is embodied in the Standing Orders, it is limited to instruments the Governor-in-Council or a Minister has authority to revoke. It does not apply to all statutory instruments, and most notably does not apply to regulations made by agencies. Nor does disallowance take effect automatically. The Governor-in-Council or Minister must act in the sense ordered by the House.

- There must be a report recommending disallowance from the Standing Joint Committee. As its criteria for scrutiny are so limited to issues of legality and propriety, disallowance can never be invoked on grounds of policy or of the general merits of, or necessity for, a statutory instrument.

- Debate is severely limited-to one hour, and no member may speak for more than ten minutes.

24. The disallowance procedure contained in S.O. 123-128 also contains three highly desirable features:

- The House may disallow a statutory instrument at any time and is not restricted to a period within a certain number of sitting days following making or laying of the instrument.

- The resolution for disallowance may be in respect of a portion of a statutory instrument, thus obviating the need to choose between swallowing an objectionable feature of an instrument and disallowing it in its entirety.

- If the resolution is not brought on for debate and voted on within a limited time, it is deemed to have carried, and the Order of the House calling for revocation is deemed to have been made. "Deemed disallowance" is an essential part of any rational disallowance procedure; otherwise, a government may simply prevent the resolution being voted upon.

25. It is desirable that these positive features, properly reflective of parliamentary supremacy, should find their way into a statutory expression of the power of the House of Commons to disallow regulations. The limitations on the present power to move disallowance should be removed.

3. A New Approach to Scrutiny?

26. The mandates of the standing committees under the Standing Orders may enable them to become involved with the consequences, costs and application of regulations. But there is another way to approach the need for a forum to look into regulations in a more general way than has been the practice of the Standing Joint Committee.

27. For over twenty years Section 26 of the *Statutory Instruments Act* has been in place. It runs:

> "Every Statutory Instrument issued, made or established after the coming into force of this Act, other than an instrument the inspection of which and the obtaining of copies of which are precluded by any regulations made pursuant to paragraph (d) of Section 27,

shall stand permanently referred to any Committee of the House of Commons, of the Senate or of both Houses of Parliament that may be established for the purpose of reviewing and scrutinizing statutory instruments."

28. Every regulation is a statutory instrument, and while there has been long-standing disagreement between the Standing Joint Committee and the Department of Justice as to just what is a *statutory instrument*, for practical purposes, the overwhelming bulk of delegated legislation falls within Section 26.

29. What is noteworthy about this provision is its breadth. It covers most delegated legislation and all regulations. It is unrestricted as to the criteria for review and scrutiny. It permits review and scrutiny by more than one committee, whether of one House or of both Houses. It is wide enough to permit review of the operation or application of statutory instruments. The statutory instruments stand permanently referred: they can be taken up for review and scrutiny at any time, or from time to time; they can be dealt with more than once; there is no time limit from the time of making within which review and scrutiny must take place.

30. It is true that when the Standing Joint Committee was established in 1972, it proceeded to confine its review and scrutiny within narrow limits. The Standing Joint Committee's criteria for scrutiny, which it gave itself, were approved by both Houses; and the custom has arisen of submitting those criteria, sometimes loosely called "terms of reference," to both Houses for approval in each Session. However, the real terms of reference are the statutory ones set out in Section 26 of the *Statutory Instruments Act* and the criteria for scrutiny are by way of being a self-denying ordinance. They were written and adopted for use in the first place as a defensive or protective device precisely to prevent a new committee with a huge backlog of work being swamped with substantive complaints about the content and application of regulations. It was a practical necessity, as well as being in keeping with the established tradition of scrutiny committees looking into delegated legislation, to confine review to matters of legality, propriety and the rights and liberties of the subject. Those original criteria have been modified a little over the years, but the basic thought is the same: no review on the merits.

31. There are at least four reasons why review of regulations on their merits by parliamentary committees has occasioned such general disapproval.

32. First has been the fear that in straying into policy the committees will lose the benefits of non-partisanship which have traditionnally attended their efforts to review for legality, propriety and the rule of law.

33. Secondly, there has been the idea that since Parliament has delegated the job of law making to someone else, that person ought not to be second-guessed, but simply checked to ensure the limits of the delegation, the rule of law, and our general constitutional ethics are observed.

34. Thirdly, there is the supposition, very largely out of touch with the Canadian reality, that Parliament has settled policy in the enabling act, and the methods used to fill in the administrative details are largely the delegates' business.

35. Fourthly, review on the merits is too big a job. If Parliament delegates because it does not have time to settle the details of a scheme of regulations, it is inconceivable that a parliamentary committee will have the time to review the details later. This proposition does tend to confuse the pressures of the parliamentary timetable—the government's view of time—with the time and techniques available to a modern standing committee.

36. Is it time to look at the situation again in Canada? The matter could be accomplished easily enough. A simple decision that the existing Standing Joint Committee or some other committee should review regulations on a basis wider than that now employed is all that is required. But would it be a good idea?

37. Those who would confine parliamentary scrutiny of regulations to legality and propriety believe that there is no ground between such scrutiny and policy review or second-guessing. This is not necessarily so. If scrutiny of any instrument were conducted for economic or competitive impact or on any ground of merits, the process would be investigative, allowing a forum to exist in which doubts and grievances about regulations could be ventilated. No recommendation as to the policy or future of the instrument need be made by the committee. The evidence, summarised or not, would speak for itself.

38. If it is considered that widening the scope of the review conducted by the Standing Joint Committee would jeopardise its effectiveness in its present sphere or detract from the necessary work of ensuring legality, propriety and the rule of law in regulation making, why should each of the existing standing committees not be constituted a committee "for the purpose of reviewing and scrutinizing statutory instruments" in terms of Section 26 of the *Statutory Instruments Act*?

39. The Sub-committee concludes that the whole question of sedulously avoiding examination of the policy of regulations should be looked at again. By the passage of skeletal enabling acts, Parliament has *delegated* its policy settling and policy arbitrating function; it has not *abdicated* it. Review may well be partisan, but so in our parliamentary system would be settling policy by a bill in the Chamber.

40. If nothing else is done, the existing Standing Joint Committee should be encouraged to examine regulations more closely for matters more appropriate for parliamentary action, and to hear witnesses on this point who wish to point out the difficulties caused by the substance of regulations. The Committee might also be encouraged to look into an adjustment of its criteria for scrutiny to allow review of the consequences and application of regulations, falling short of examination of the regulations as to their policy.

4. Is Committee Scrutiny of Regulations Realistic?

41. This chapter contains a number of suggestion for more committee work of a particular kind. The principal question is this: will any parliamentary committee take up this sort of work with relish? A second question is: will those affected by regulations come forward to provide necessary evidence?

42. This is a touchy subject. Despite the sterling work done by the Standing Joint Committee over the last almost 20 years, it has hardly set the heather ablaze. The Committee is unattractive to parliamentarians. It has been resorted to very infrequently by businesses or individuals who wish to make an issue of some new or existing regulations. And this despite the fact that on several occasions over the years such interventions were encouraged.

43. It would be easy to say that a less technical review of regulations will encourage participation in, and resort to, a scrutiny committee. It might, but factors militating against this include:

- Committee work is time-consuming and most of it lacks glamour.
- Any sort of review of regulations, in accordance with any criteria, requires hard work. It is not easy to read and master a set of regulations and it is not a job a legislator can effectively, pass to staff. There is a limit on parliamentarians' time and the amount they can spend listening to grievances and witnesses.

- Business in particular is often very reluctant to make an issue of anything until every recourse within the administration, and politically, has been tried. There is a natural fear of the consequences of exposing silliness, obduracy, and so on, in public.

44. Each one of these factors is important, and the third may be the most important. Witnesses, especially business witnesses, spoke in generalities a great deal before this Sub-committee. It will take a lot to persuade such people that a parliamentary review committee on regulations is an effective forum and worth their time. But if a start is not made, the persuasion can never begin.

45. Given the pressures on members of the House of Commons, there may well be a role for the re-confirmed Senate and its Committees in acting as the forum for the airing of views and concerns about particular regulations.

5. Power in Parliament to Amend or Substitute Regulations

46. A power in Parliament to amend regulations, rather than disallow them, in whole or in part, or to substitute new regulations for old ones, ensures true control by Parliament over the content of Executive lawmaking. It also recognizes the proper nature of delegation, namely that the delegation of a power does not prevent the exercise of the same power by the person who delegates.

47. This novel power, contained in the New Zealand 1989 Statutory Publications legislation, is one that should be further examined for possible application in a jurisdiction with a bi-cameral legislature. The Standing Joint Committee is the appropriate body to examine and report upon our mechanisms for parliamentary control of delegated legislation.

D. EVALUATION OF REGULATORY PROGRAMS BY PARLIAMENT

48. As with proposed regulations, it is not possible to deal with regulations only and to ignore the statutes under which they are made. A regulatory program and regime includes both, and both need to be examined.

1. Review of Statutes and Programs

49. The "Regulatory Process Action Plan," released in May 1986 as part of the present government's Regulatory Reform Strategy, specified that "Parliamentary Committees will review all regulatory statutes over a ten-year cycle and recommend sunsetting action to the government." Six and one-half years later, this process has not been started. Further, the Action Plan stated that "a Committee of Cabinet will ensure the review of all regulations over a seven-year period and recommend sunsetting action to the Cabinet." It was not until February 1992 that the Minister of Finance announced that the government was beginning a "department-by-department review of existing regulations to ensure that. . . they result in the greatest prosperity for Canadians."

50. There are, it is true, the existing reviews conducted by the Office of the Comptroller General (OCG). As we argued in the previous chapter, from the start these have been designed as a tool to assist the top management of a department to carry out their responsibilities. They have never been seen as a means by which "outsiders" (e.g., Parliament or citizens) would gain insights into the performance of regulatory programs and therefore use the information to try to hold those responsible (notably the minister) accountable.

51. Systematic program evaluations are a necessary step in moving toward improved accountability and more rational decision making about regulation. But it is essential to create procedures for an external review or audit of evaluation reports. External review could be carried out

through three mechanisms: (a) publication and public scrutiny of the Comptroller General's reports, (b) audit of selected evaluation reports, and (c) general parliamentary review of regulatory programs with or without an OCG evaluation report. The first mechanism speaks for itself. The second could appropriately be invoked and effected by the appropriate standing committee. The third calls for use of standing or special committees.

52. The Sub-committee notes that the Auditor General also evaluates regulatory programs and that he will in future be referring his evaluations to the Standing Joint Committee for the Review of Regulations.

53. What matters is not the forum of review, but that it take place in a systematic way and that it provide an opportunity for those who chafe under a burden of regulation they consider unnecessary, intolerable, or ill-administered, to express themselves openly.

54. In every case, evaluations should address the following questions:

- What are the present objectives of the program?
- Are the original objectives still relevant?
- What are the priorities and trade-offs if multiple objectives exist?
- What means are used to achieve the objectives?
- What are the effects, intentional or unintentional, of the program? (This would include economic and non-economic considerations.)
- Should the program continue?
- What other means could be used to achieve the same objectives?
- In what ways can the administration of the program be improved?

55. It should be recognized that the evaluations will raise essentially political issues (i.e., broad-value choices) similar to those which were, or ought to have been, addressed by legislators when the statute underlying each program was enacted. The review of regulatory programs is proper to the role of elected representatives.

56. All OCG evaluation reports should be tabled in Parliament and be referred automatically to the appropriate subject-area standing committees which should also be free to undertake evaluations on their own initiative. The committees should be empowered to hold hearings, receive briefs and commission their own analytical work with respect to the regulatory programs they choose to scrutinize in detail. Upon completion of an evaluation, a standing committee should submit its report to Parliament with recommendations for action.

The following is a summary of the recommendations discussed in this chapter:

5.1 Every bill containing an enabling clause should be accompanied by a memorandum setting out precisely why the particular delegated law-making power contained in the clause is sought, and the form the sponsoring Minister sees the delegated law taking.

5.2 Consideration of major proposed regulations by standing committees as to merits, and by the Standing Joint Committee for the Scutiny of Regulations as to legality and propriety, should be encouraged and undertaken. As a necessary sanction, the

requirements of an affirmative resolution for the coming into force of regulations should be imbedded in the grant of enabling powers, where the exercise of those powers may

- **substantially affect the provisions of the enabling or any other statute,**
- **lay down a policy not clearly identifiable in the enabling Act or make a new departure in policy, or**
- **involve considerations of special importance.**

The Standing Orders should be amended to make the affirmative-resolution procedures of the *Interpretation Act* operable, and to ensure that a vote on the resolution to affirm any regulations is not taken until the standing committee and the Standing Joint Committee have reported on it or have allowed a reasonable time period to elapse without report.

5.3 Provide each subject-area standing committee with an opportunity to review the proposed regulations after pre-publication in *Canada Gazette Part I*. The committee's report would be tabled in the House, but its primary role would be to provide advice to the Special Committee of Council. PCO could notify each committee in respect to every proposed regulation (classified by size of economic impact). The committee would then have 30 days to decide which ones it would review and another 60 days in which to conduct its review.

5.4 The present disallowance procedure under S.O.'s 123-128 should be replaced by a statutory procedure covering all statutory instruments (and any part of a statutory instrument) not subject to affirmative-resolution procedure. The deemed disallowance feature of the present procedure when a resolution is not disposed of should be retained and given statutory force.

5.5 The Standing Committee on Finance should review the "Estimated Costs and Benefits of Federal Regulations" tabled with the *Estimates*.

5.6 Standing committees in each subject area should be encouraged to undertake periodic evaluations of regulatory programs in order to hold the government accountable for the performance of such programs. The periodic evaluation or assessment might be triggered by (a) an indication by the OCG that a regulatory program has been evaluated pursuant to the program evaluation policy 01-01-92 in the *Treasury Board Manual*; (b) publication of an evaluation by the Auditor General, or (c) information received by the committee suggesting that an evaluation should be conducted.

CHAPTER 6

Standards

1. Standards and their relation to regulation played a very important role in the Sub-committee's deliberations. Many witnesses suggested voluntary standards as alternatives to regulation, the use of output rather than input regulatory standards, and quality assurance standards to improve the regulatory process. The Sub-committee therefore approached the issue of standards with three basic questions in mind:

- Should product and process standards developed in the private sector substitute more for government-promulgated standards or regulation?
- Should regulatory standards be more performance orientated, with details left to industry and firms through the consensus process?
- Can standards of quality management and assurance be applied to regulatory programs?

2. We received evidence from a group that addressed the first question exclusively: Peter Ridout and Robin Haighton from the Canadian Standards Association (CSA), an independent, not-for-profit, standards-writing, certification, testing and inspection organization. The CSA strongly supported the "voluntary" private sector consensus process to standards development, leaving regulation to deal "with the exception rather than the rule". (10:31) Several witnesses addressed the second question, including the Canadian Manufacturing Industries Forum and the Canadian Chemical Producers Association (16:12), encouraging use of more performance orientated standards. The third question, including witnesses comments thereon, is reviewed in Chapter 7.

A. STANDARDS EXPLAINED

3. Economists generally tend to view standards as an agreed-upon set of specifications that define a particular product or process. Government officials often view standards as the means to address a societal concern or to achieve a social end. They often equate standards with regulations. However, standards can be described and categorized in a broad variety of ways.

1. Different Purposes

4. Standards can be classified and described according to what they define. The following is an example of possible groupings:

- *Product Standards* specify the characteristics of a product.
- *Control Standards* define a range of acceptability with respect to the design, performance or use of a product. These standards often take the form of regulations.
- *Input Standards* often specify the means of achieving objectives.

- *Output Standards* specify performance objectives, but not the means of achieving them.

- *Process Standards* facilitate and support socioeconomic transactions and interactions. They define roles and relationships and establish the rules for interpreting behavior.

- *Service Standards* specify policies, procedures and methods with respect to performance of a service.

- *Quality Standards* refer to the systems that produce the products or provide the service rather than to the technical specifications of the products or the procedures involved in the service. The ISO 9000 standards discussed in Chapter 7 are generic examples of this type of standard.

2. Different Development Processes

5. Standards can also be classified and described by how they are developed. In simple terms, there are three different ways in which standards can be set:

- spontaneously, through the interplay of market forces (de facto standards-setting process)

- through organizational processes (voluntary consensus process), which includes

    - guidelines by involved associations or by a government department with the cooperation of interested associations

    - consensus standards developed within the private sector, and

    - consensus standards developed by a public agency.

- through political choices (bureaucratic process)

3. Different Applications — Voluntary versus Mandatory

6. Standards can be mandatory or voluntary. However, it was clear from testimony before the Sub-committee that the meaning of voluntary standards and standardization can be fairly elastic. In particular, while it applies to market-driven, consensual arrangements among participants in an industry or sector, often it is also used to refer to voluntary standards or guidelines promulgated or underwritten by the government. In the latter case, standards are in effect no less binding on the private sector than regulations, since they always carry the threat of government enforcement behind them.

7. Examples of such voluntary codes given to the Sub-committee included performance standards for baby walkers (they must be so designed as to prevent them from passing through basement doors) and practices for the use of debit card issuers. In each case, the responsible Department made it clear that, in the absence of agreement among market participants, the government would regulate (4:16 and 4:18).

8. Thus, not all mandatory standards are legislated; some non-legislated standards may in effect be mandatory. Consider, for example, the National Standards of Canada. The Standards Council of Canada was established to coordinate voluntary standardization in Canada. However, it is

clear that, although the process of developing and formulating the standard may be voluntary, the voluntary standards developed by the consensus process become mandatory in application if the force of legislation, or threat of government enforcement by legislation, exists. It appears, therefore, that the term "voluntary" can be more accurately interpreted to mean merely that consensus was the process that developed the standard.

B. THE STANDARD-SETTING ENVIRONMENT

1. Canada's National Standards System

9. The Standards Council of Canada (the SCC) reports to Parliament through the Minister of Consumer and Corporate Affairs Canada (CCAC). The SCC is a Crown corporation created by an act of Parliament in 1970. It is independent of government in its policies and operations, although it is financed partially by parliamentary appropriation. The SCC consists of 57 members, 41 from the private sector and 16 from the provincial and federal governments.[1] The objectives of the SCC, as set out in the *Standards Council of Canada Act*, are to:

> Foster and promote voluntary standardization in fields relating to the construction, manufacture, production, quality, performance, and safety of buildings, structures, manufactured articles and products and other goods, including components thereof, not expressly provided for by law, as a means of advancing the national economy, benefiting, assisting and protecting consumers, facilitating domestic and international trade and furthering international cooperation in the field of standards. (p. 992)

10. In examining how to give effect to its mandate, the SCC conceived of a national federation, known as the National Standards System (NSS). Overall policy is achieved through consensus agreements by the participants in the NSS. The SCC has historically[2] had the authority to accredit three types of organizations (the operational elements of the NSS):

- *Standards Writing Organizations (SWOs)*, which write standards, some of which are accepted by the SCC as National Standards of Canada (NSC). The 1991/1992 SCC Annual Report lists five SWOs.

- *Certification Organizations (COs)*, which have registered trademarks certifying that products or services meet a standard. The 1991/1992 SCC Annual Report lists seven COs.

- *Testing Organizations (TOs)*, which test products or services to determine whether they meet the standard for that product or service and report the results of their tests. They also analyze substances to determine their content or attributes, test products to determine various parameters, etc. The 1991/1992 SCC Annual Report lists 86 TOs. The SCC's many publications explain criteria, procedures, conditions and guidelines for these member organizations. Controls to ensure compliance by the members of the NSS are also explained in the documents. For example, the SCC regularly audits these organizations to ensure that they continue to meet the requirements for accreditation.

---

1 SCC, CAN-P-2E (January 1992), p. i.

2 The SCC 1991/1992 Annual Report indicated that an accreditation program for organizations that register the quality systems of Canadian companies was launched in the year ended March 31, 1992.

2. Standards-Setting in Some of Our Major Trading Partners

11. Many of Canada's major trading partners, including the United States and the European Community, are rethinking their standards setting processes in light of a changing global environment.[3]

12. In the United States, the standards-setting processes is in favor of the marketplace. Generally, American participants must pay their own way in standards development. In other countries, participants are generally supported, at least in part, by their national governments. For example, all European governments routinely support national standards-setting to some degree and in one form or another. But the relationship between government and the private sector and the extent of government involvement in standards differ from country to country. In Denmark, Spain, France, Italy and the United Kingdom, standards organizations are organized under private law but given a public-service function by the state. In Germany and the Netherlands standards organizations are private.[4]

13. Britain and France have recently produced national strategies based on standards and quality management. Several countries are using standards development programs in developing countries as a means of improving exports to those countries.

14. In Japan, the standards system is centralized under the control and direction of the government. The system works by consensus, but the consensus is reached at the direction, supervision and final approval of the government to ensure that the standards promote the goals of the system itself and Japan as a whole.[5]

C. AN EVALUATION OF STANDARDS ISSUES

1. Framework for Assessing Standardization Issues

15. In developing its framework for assessing standardization issues, the Sub-committee considered a Canadian study[6] analyzing Canada's NSS and the issue of voluntary standards as a regulatory device. Although the NSS has greatly improved over the ten years since the study was conducted, certain of the findings are still particularly relevant.

16. In developing its framework for assessing standardization issues, the Sub-committee also considered developments in countries with which Canada regularly trades, and reviewed in depth a recent United States study.[7] Key findings[8] in that study (with respect to the U.S. standards system) were:

- the growing national stake in standards issues
- the insufficient support for standards setting

---

3 See excellent discussion of structural changes in the standards setting environment in U.S. Congress, Office of Technology Assessment, *Global Standards: Building Blocks for the Future*, TCT-512 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, March 1992), Chapter 4.

4 For a discussion of standards setting in the United States and Europe, see ibid., Chapters 2 and 3.

5 See Lecraw, D.J., "Voluntary Standards as a Regulatory Device," *Working Paper No. 23*, Economic Council of Canada, July 1981, Appendix B for discussion of standards system in Japan. Also see ibid., pp 17, 23, 34, 84 and 90.

6 Lecraw, op. cit..

7 U.S. Congress, op. cit..

8 Ibid, pp. 7 to 18.

- the need for cooperation rather than conflict
- the need to strike a more appropriate balance between the public and private sectors
- inadequate federal coordination and policymaking
- the need for greater attention to how other governments use standards to create markets for their nations' industries

17. Most of the foregoing findings are relevant for Canadian consideration. The Sub-committee used the following orientation[9] in evaluating its own policy strategies and options with respect to the proper relationship between the regulatory and the standards systems:

- *Consistency*: For political viability, the use of standards and their processes must reflect economic and cultural conditions and constraints.
- *Equivalency*: To benefit fully from growth in trade, standards must also have equivalent, but not necessarily the same, standards-setting norms, procedures and institutional mechanisms as the international community.
- *Flexibility*: Standards processes must allow for a flexible response in light of needs:
  - to be more timely,
  - to take into account varying standards-setting processes, and
  - to have form of government promotion and involvement.
- *Capability, Legitimacy and Survivability*: Standard-setting bodies must have an ongoing capability to evaluate their performances and to assess and plan for their futures, if they are to perform effectively in the rapidly changing national and international environment. To achieve this capability, the standard system requires a broad base of legitimacy. In addition, if standards are not only to be legitimate, but also survive, standards processes must be open, involve all interested parties and result in standards that distribute the benefits of the process on a broad basis.

2. Market Orientation

18. The Standards Writing Organizations (SWOs) in the Canadian standards system are commercially orientated. The stakeholders in a standard, including government, must be willing to pay the costs of its development by the SWO. Because of this orientation, there is still almost total reliance on a bottom-up demand for standards in the NSS. This has likely led to overdevelopment of standards in some industries (where a firm, group of firms or the industry as a whole may gain competitive advantage) and under-utilization of the standards development process in some others (where buyer concentration is low or where large oligopolistic producers may lose some of their competitive advantage).

19. Although the voluntary-consensus process partially reduces the likelihood of over-standardization, the pro-standardization orientation of the organizations in the NSS may

[9] Adapted from ibid., pp. 20 and 21.

somewhat offset this reduction. The bottom-up approach has benefits as well as dangers, however. For example, such an approach increases responsiveness to market demand for standards as well the cost efficiency in standards production and administration.[10]

3. Incorporation of Standards by Reference in Regulation[11]

20. Where standards are referenced in legislation or regulations, otherwise voluntary standards become mandatory under the authority of the federal, provincial or municipal governments or other regulatory bodies. Compliance with standards is the responsibility of the agency enforcing the legislation or of those invoking standards through contracts, and not of the SWO or any part of the NSS. Even where Certification Organization's (COs) determine whether or not a product or activity meets a standard, the enforcement of the standard still remains with the regulating body or contracting agency.

21. Reference to standards is a very controversial issue in the world of standards. Use of reference to standards by government in its legislation and regulations has increased in Europe and the United States and has been recommended by the Economic Community for Europe and the ISO. Standards organizations both in Canada and abroad are firmly committed to encouraging reference to standards by government in legislation and regulations, after these organizations have developed a standard through the consensus process. In fact, the SCC has a document for just that purpose, providing guidelines for regulatory authorities on incorporation of standards by reference in regulations.[12] Governments, however, are sometimes wary of reference to standards for three reasons:

- Consensus standards may not represent the public interest.
- Consensus standards may take too long to develop.
- There are legal concerns regarding delegation of the responsibility for consensus standards.[13]

22. Making more extensive use of reference to standards developed within the NSS should improve coordination of regulatory and standards activities between government departments and between the three levels of government. This still leaves unaddressed the exact nature of the reference. The reference to a standard can be open, dated, written into the regulation, or written into the act. Factors to consider are:

- *An open reference* allows continuous, rapid updating of the standard used in the legislation but might remove government control of the standard as it appears in the legislation.
- *A dated reference to a standard* provides complete certainty of the specification, but is more restrictive and reduces the flexibility of the standard in meeting changing conditions.
- *A standard written into a regulation* can be changed more easily by the government department, although it is more costly to write and adjust.
- *A standard written into an act* gives Parliament absolute control, but may retard change and improvement of the standard.

---

[10] See discussion in Lecraw, op. cit., Chapter IV and pp 92 and 93.
[11] Ibid., pp. 9, 37 to 45, 94 and 95.
[12] SCC, CAN-P-1014, December 1987.
[13] Maintenance of standards may also be improved as the SWO has strict responsabilities in that regard.

23. It can be seen that the trade-off with respect to the method of referencing a standard is between flexibility and progress, and surety and control. The ISO preference for open reference to standards[14] is the preferable method to use if competitiveness is the primary objective.

4. Due Process

24. Another controversial standardization issue is due process. In a global economy, questions will arise about who should participate in standards setting, and in which organizations standards activities should be centered.[15] Costs of international participation are higher than the costs of national participation. As more standards are set at the international level, many public interest groups and small businesses will be left out of both the international policymaking processes and the domestic ones.

D. VOLUNTARY STANDARDS AS A REGULATORY DEVICE

25. That standards play a significant role in the economy does not, of course, imply that governments should set them. As stated at the outset, there are non-governmental ways to standard setting, and most standards in the market today are in fact privately set (whether by firms, industries or the consensus process). Government intervention is most likely to be demanded where:

- the risks associated with a product or a process are great, and
- the requirements for informed judgement by consumers or other affected parties are difficult.

26. Thus, one tends to find government-mandated standards in food processing, for example, where the consequences of careless practices could be disastrous. But one also finds them in food packaging where the rationale is much less clear. The Minister of Agriculture, for example, told the Committee that there are regulations prescribing the size at which one can retail potatoes in bags; it must be done in bags of one, two, five or ten pounds (11:11).

1. The Effects of Standards

27. The ultimate effect of voluntary standards will depend on the level of standards usage; the specification of standards; the process of testing and certifying products to standard; the mechanisms by which standards are administered; and the economic, political, social, technological, and international environment.[16]

28. However, it was clear from the testimony of witnesses that, just like regulations, standards (whether voluntary or not) can affect administration and compliance costs, technical and allocative efficiency, structure, conduct, performance, dynamic efficiency and equity. Standards may inhibit development and improvement, or deny access to a new product or an innovation altogether, thereby limiting consumer choice and possibly excluding from the market lower quality but less expensive alternatives.

---

[14] Lecraw also preferred open reference to standards as he felt the advantages of flexibility and progress outweighed the disadvantages of reduced surety and control.
[15] U.S. Congress, op. cit., p. 19.
[16] Lecraw, op. cit., p. 89.

29. Vernon Smith commented that product standards are often set by private industry (though they may subsequently receive regulatory sanction) as a competitive strategy: to gain market position for a product by establishing the standards which allow that product to be sold in that market (13:5-7). The Retail Council of Canada argued that product or commodity standards can be a useful means of providing customers with quality assurance, particularly where safety is an issue or quality determination by the customer is difficult or expensive. But the Retail Council also noted that commodity standards:

> . . . can be a two-edged sword. By their nature they may inhibit development and improvement; they may lessen the rewards of the truly innovative and entrepreneurial, to the extent they require disclosure of ingredients or manufacturing practices; they may deny access to a new product or an improvement altogether. (Brief pp. 7-8) Generally. . . [the determination of package sizes] should be left to the marketplace (17:11).

30. While standards may be every bit as effective as regulations, they may also have virtually all the drawbacks of regulations. Furthermore, where no legislative authority is given to the standard, it appears to lack most of the procedural safeguards of formal regulations. As the Auditor General pointed out in his testimony before the Sub-committee:

> Unlike formal regulations, there is no requirement for such [voluntary] agreements between government and industry or among the interested parties to be disclosed to Parliament, or in the government's annual regulatory plan or in the *Canada Gazette* or for the agreements to undergo an impact assessment (7:6).

31. To lessen the negative impact of standards, the Consumers' Association of Canada indicated that standards

> should be developed pursuant to a balanced public participation process and should be reviewed on an on-going basis to assess their current need, conformity with other jurisdictions and enforcement (19:21 and Brief, p. 14-15).

32 The consensus-standard system appears to meet the requirements cited by the Consumers' Association of Canada.

2. Flexibility, Quality and Funding Considerations

33. The perspective that, where public interest may be affected, government should be involved and can best serve that interest, was disputed by many witnesses. Rather there was a pronounced preference among many of our witnesses for the use of voluntary standards as an alternative to regulation. For example, the CSA strongly endorsed the use of this alternative to regulation, stressing the advantages of flexibility and consensus that is offered in contrast to the rigid and coercive nature of regulations (10:28 and Brief, p. 2).

34. Officials from Consumer and Corporate Affairs Canada (CCAC) stated that the department relies on voluntary codes for the achievement of its objectives, in preference to mandatory regulation, whenever practical (4:5). The Canadian Chemical Producers Association stated that regulation making is time-consuming, rigid and costly. The government ought to encourage voluntary approaches to risk containment, such as the Responsible Care initiative originated in the Canadian chemical manufacturing industry (Brief pp. 5-11). The National Dairy Council of Canada stated that wherever possible, reliance should be placed on a voluntary approach to good manufacturing practices, rather than regulation (12:5).

35. Some witnesses indicated that the consensus process used by standard writing organizations was an efficient means of obtaining representation of diverse interests and assembling the technical expertise necessary to write standards with a minimum of overhead and wasted resources. Mr. Haney, Director, Policy Research, Consumers Association of Canada (CAC) indicated in follow-up discussions that the CAC prefers the "multi-lateral" consensus process over the "often rushed, bi-lateral" regulatory process.

36. However, he expressed concerns about sufficient funding for the multi-lateral consensus process, if government turned over more of its activities to the voluntary standards system, or relied more on the CAC to lobby on behalf of consumers for government. (Currently, CAC obtains expenses from SWOs; however, only some SWOs pay per diem fees because of their own financial constraints.) Studies reinforce the concern that a consensus system can discriminate against underfunded, non-technically orientated groups. [17]

37. Witnesses explained that although consensus standards take longer to develop, the end result was better (that is, more technical and precise). Studies also indicate that voluntary (non-legislated) standards are generally more efficient, relevant, flexible and less costly than mandatory regulation (legislated standards). As Lecraw has noted, the potential cost of the bureaucratic process for the formulation of standards is two-fold:

- Sources of information and expertise may not be known, utilized, or taken into account
- The diverse interests of all those affected by the standard may not be reflected in the standard.

38. Thus according to Lecraw, bureaucratic standards may be more easily captured by one interest group and are more likely to conflict with other standards or not be uniform across jurisdictions. [18] The consensus standards system is likely not to have these problems because the SCC's policies and practices are designed to prevent them.

3. Balance Between Public and Private Sectors

39. We have seen that standards serve both public and private functions, and countries differ in the way they assign responsibility between government and the private sector. We have also seen that there is a spectrum of standards development and application processes, each with its own problems. The progression of a standard along the spectrum from no standard, to standard of use, to voluntary standard, to legislated standard, is one of the most important processes in the standards system, especially since it appears that the establishment of standards, whether for health and safety, or for quality reasons, is the major driving force behind the promulgation of new regulations. (Vernon Smith, 13:4-5) The question is at what stage in the process is it best to halt the progression. The answer will vary depending on various factors.

40. For example, factors affecting adherence to the standard must be considered, if the standard is much more than merely an informational guideline and compliance is the goal. According to the Retail Council of Canada, voluntary (non-legislated) approaches are most likely to be effective when the following conditions exist:

- the parties being regulated are not so numerous as to weaken mutual knowledge and peer pressure

---

[17] Ibid., p. 32.
[18] Ibid., p. 33.

- infractions can be quickly identified
- transgressors are subject to some penalty or stigma
- market forces can be brought to bear in support of the guideline
- the process is assisted by dissemination of information
- disputes can be settled by parties other than the offender and its competitors
- applicable sanctions are administered by a disinterested third party
- the business stakes relating to rules adherence are not disproportionately high (17:5 and Brief pp. 5-6)

41. The foregoing conditions are relevant where non-legislated, but government-promulgated, guidelines or standards are being contemplated. However, even if all the factors existed and compliance could therefore be achieved with relative confidence, that still may not confirm that the approach was proper. To determine whether reliance on a non-binding approach was appropriate in a particular circumstance, what must be considered is whether the government would be fulfilling its responsibilities (both social and legal) if the approach were implemented. Following is a suggested model for evaluating when non-legislated approaches should be encouraged and when binding or legislated approaches should be implemented:

A MODEL FOR DETERMINING RESPONSIBILITY

No Standard	Standard of Use	Voluntary Standard	Legislated Standard*
Factors:			**Factors:**
End-product.			Product that has to be interchangeable with other products.
Small purchase price.			Large purchase price.
Frequent repeat purchases.			Infrequent acquisitions.
Information readily available to the consumer at low cost.			Information not available or very costly to disseminate.
Health, safety or environmental impacts are minimal.			Health, safety or environmental implications are significant in the use of the products.
Product development is new and rapidly changing.**			Product development is relatively static.

* Legislated standard should further be divided into four categories, from left to right: open reference to standard, dated reference to standard, standard written into a regulation and standard written into an act.

** Unlike the above factors, which relate to the demand for regulation, this factor affects the supply side: generally, the more static product development is, the easier it is to establish and impose a standard for the product.

42. Where all the factors on the left are present, the conclusion likely should be to let the market factors operate with no intervention, voluntary or legislated. Where all the factors on the right are present, the conclusion likely should be to consider a legislated standard. Where a mix of the factors is present, the conclusion will be to intervene somewhere along the line between no standard and legislated standard (with respect to use or application of the standard).

43. The Committee suggests use of a model like the foregoing in determining when private sector voluntary standards should be applied in place of government-promulgated standards or regulation. Further, wherever possible, the consensus process and the committees of the NSS should be used to formulate the necessary standards, whether the standard will ultimately be legislated or not. Although government may have to set a temporary standard or create a temporary regulation if the consensus process is not working with respect to a particular matter, and a true voluntary consensus standard can not be arrived at in the desired time frame, the threat of a highly restrictive bureaucratic standard may in itself force the consensus process towards obtaining a standard that reflects all interests.

44. The Committee feels that Canada's exemplary voluntary standard-setting system should be supported and utilized wherever possible. However, government control is necessary if the standards developed become effectively binding, either by legislative reference or government threat of such.

The Committee therefore makes the following recommendations:

6.1 When legislated standards are deemed necessary, governments should increase their effort to coordinate standard requirements and activities by mandating more extensive use of reference to standards (particularly undated reference) developed within the National Standard System (NSS). Specifically, when identifying and assessing alternatives in the regulatory process, regulatory authorities should review the available listings of existing standards (Canadian, international and foreign standards) to ascertain what may be suitable. If an acceptable standard exists, then reference to it should be made when drafting the regulation. If no acceptable standard exists, regulatory authorities should arrange for the development of a standard through either the Standards Council of Canada's National Standardization Branch or the NSS's member standard writing organizations.

6.2 Government should be reticent about promulgating standards outside the health, safety and environmental area. Furthermore, a program should be established, and a person accountable for achievement by a specified target date should be designated, to review existing government promulgated standards with this principle in mind.

6.3 Wherever possible, government-promulgated standards must specify to system standards and, where applicable, to performance (output) standards. Specifying to design (input) standards should be avoided and decisions about the details delegated to regulated enterprises. Furthermore:

- **Where performance standards are not possible, government-promulgated standards should be required to outline broad essential requirements that products must meet. If standards writing organizations are retained to write more detailed standards that meet these requirements, industry should be allowed to choose whether to follow the SWOs standards or meet the government directive using another approach.**

- **The program mentioned in recommendation 6.2 should also review existing government-promulgated standards with the foregoing drafting principles in mind. Where adjustments are necessary, regulatory authorities should arrange**

for the rewriting of the standard through either the Standards Council of Canada's National Standardization Branch or the National Standards System's member SWOs.

6.4 Development of any standards that are effectively binding (either by legislative reference or government threat of such) should be subjected to the key features of the regulatory process. Accordingly, all government-promulgated standards should be disclosed to Parliament through the government's annual regulatory plan, and the following policies of the National Standards System should be made mandatory: review of costs versus benefits and independent review of these assessments, and review of standards on a continuing basis to assess their current need and conformity with other jurisdictions.

E. BILATERAL AND INTERNATIONAL HARMONIZATION

45. The Canadian Standards Association indicated that more than 80% of Canadian exports to our five largest trading partners are subject to a standards evaluation of some kind. (Brief, p. 1) Recognizing that misapplied standards can act as barriers to trade, Mr. Ridout of the CSA stressed that Canada, a country heavily dependent on trade, ought to participate actively in international standards activities, "working to ensure that international standards meet Canadian expectations, and harmonizing technical requirements where possible". (Brief, p. 2) Linkages between standardization and international trade impact on Canada's competitiveness and prosperity, were also stressed by the SCC (Standards Council of Canada) in its 1991/1992 annual report:

> The drive to liberalize international trade, and ultimately to create a global market, relies heavily on the harmonization and mutual recognition of standards and procedures for conformity assessment, a broad term encompassing such processes as testing, certification, inspection and quality systems registration. Standardization and conformity assessment are important factors in the *Canada/U.S. Free Trade Agreement* (FTA) and in negotiations for a *North American Free Trade Agreement* (NAFTA). They also figure prominently in developments surrounding the creation of Europe's Single Market (Europe 1992), in the *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), and in Canada's pursuit of greater trade with Japan and the Asian market. (p. 5)

46. Representatives from industry also emphasized the need for bi-lateral and international harmonization. For example, the Retail Council of Canada indicated that its members support the FTA and NAFTA mutual recognition and harmonization of standards objectives: Canadian importers now frequently find that the costs of testing and possible adjustment of product for Canadian standards add disproportionately to the cost of merchandise sold in Canada, given the smaller size of our economy (17:9-10 and Brief pp. 10-11). The National Dairy Council of Canada supported international harmonization, stating that regulation or guidelines for food quality standards should be based on the international *Codex Alimentarius* guidelines (12:5 and Brief, p. 1). The Council also stated, however, that

> "Canada is noted for agreeing to the Codex standards and then making variations to them, so ours are always slightly different from everybody else's." (12:9)

47. The CSA felt that Canada's progress towards adopting international standards could and should be improved, however "Canada needs to step up its activity in most industry sectors" (Brief, p. 1). It noted:

> . . . Canadian industry participation in international standardization has not been well coordinated nor readily supported by most industry sectors. . .. Canada and the U.S. are not well represented at these [international] meetings and as a result most of the

> ISO/IEC [international] standards tend to reflect the European requirements. The U.S., recognizing this, are considering a recent congress report to "get on track" and put a strong effort forward to influence the international standards community. (Brief, p. 2 and p. 3)

48. The SCC, in its 1990/1991 annual report, also indicated a need for more government and industry support of Canada's National Standards System to face the pressures of regional and global markets (p.17). The SCC states in its 1991/1992 annual report:

> Budgetary constraints have in recent years necessitated a reduction in financial support from SCC for Canadian representation on international standards committees. As was reported last year, however, increased support from industry and individual volunteers is helping to maintain these involvements (p. 14).

49. According to the SCC's 1991/1992 Annual Report, in that year, 192 new National Standards of Canada (NSC) were approved, bringing the total of NSC by the year end to 1749. Adoption of new NSC is apparently the first step towards increasing Canada's influence in international standards development.

50. Although the process of harmonization is indeed slow, progress is at least being made, and improving. For example, although the SCC 1990/1991 annual report mentions only two international standards that were approved as NSC (out of 185), the 1991/1992 Annual Report indicates that 65 of the 192 new NSC approved were *adoptions* of ISO and IEC (i.e., international) standards, and another 14 were *based* on ISO and IEC standards. The increase is a significant improvement and results in the following comment in the 1991/1992 annual report:

> The increase in international standards submitted and approved as NSC reflects a heightened awareness among members and users of the NSS that Canadian companies will increasingly be required to meet internationally-accepted standards to maintain existing markets or to broaden into new markets abroad. (p. 12)

51. Despite this positive remark, a statement in the CSA brief was of interest. Commenting on the necessity of Canada being an active player in the international standards arena, the CSA indicated:

> This work requires investment, in both financial and human resources, which at the same time under the current situation may reduce some current revenue sources through the sale of standards where international standards become the documents of choice. (Brief, p. 2)

52. The SCC normally does not sell NSC: that right is given to the member SWO who drafted the standard. However, the publication of an adopted international standard as a NSC may create financial uncertainty for the SWO since, although SWOs can sell the national version of an international standard,[19] pursuant to international agreements only the SCC can sell the preferred ISO version.

53. Furthermore, where bilateral standards are developed, agreements for the rights to sell the technical documentation are also negotiated. As a result, the market for the Canadian SWOs with respect to standard documentation may be reduced from a Canadian and a potential non-Canadian market to just the Canadian market (that is, normally the rights are split so that each organization retains only the rights to its own country).[20]

---

[19] Normally, the publication of an international standard adopted with or without change as a NSC is done by the SWO responsible for the second level review.

[20] The market for certification services may also be reduced.

54. Because of the foregoing, and the fact that the sale of standards is an important revenue-producing activity for the accredited SWOs, there is a financial disincentive to promoting both bi-national and international harmonization of standards.

55. The Committee is concerned with the apparent disincentive to both bilateral and international harmonization and recognizes the importance of standards to Canada's ability to trade competitively.

The Committee therefore recommends that:

6.5 Financial priority should be given to Canadian participation in relevant international standards development activities and to incentives for standards writing organizations (SWOs) if they make their standards international standards. Perhaps funding can be achieved for the incentive program by levying fees across the board to member SWOs and then using these levies to reward harmonization successes, thereby partially compensating for potential sales revenue losses.

6.6 The reporting mechanism to Parliament of the Standards Council of Canada should be reviewed in light of the importance of standards to Canada's ability to trade competitively.

CHAPTER 7

Implementation and Enforcement

1. Within the regulatory environment, implementation means the act of administering a substantive policy, and encompasses all activities engaged in to achieve compliance, including enforcement, training programs and negotiations.[1] If implementation is to be successful, structure, policies, strategies and activities must all be subject to scrutiny and continuous improvement. The Committee put particular emphasis on examining the enforcement aspect of implementation since regulations are only as effective as their enforcement. Also, to some witnesses, enforcement was in fact the major problem with our regulatory system.

2. To obtain compliance without the need for close inspection and major penalties, the quality and extent of consultation with stakeholders was determined to be critical. Effective consultation means better informed and more accepting stakeholders, through their involvement throughout the entire regulatory process, including involvement to establish policy and guidelines, to identify problems, to design compliance techniques, to prepare impact assessments, and to draft the wording of the regulations. In the absence of effective consultation, stakeholders will perceive the system negatively and compliance will suffer.

3. Even the best tools and methods can be ineffective in unskilled hands or the wrong environment. An effective and efficient regulatory process depends crucially on the human factor. One way to deal with the human factor is to implement a quality service approach into the regulatory process. This approach is explained and considered later in this chapter.

A. AN EVALUATION OF THE ISSUES

4. One of the strongest themes to emerge from the hearings was that it was not the regulations themselves that people found unacceptable, but the manner by which they are introduced, made known and applied. In the words of Chris Kyte, Executive Director of the Food Institute of Canada:

> Canada doesn't have a regulatory problem; it has an application problem. . ..The application of regulation is more costly than the regulations themselves. The silent killers that we've identified, which costs companies time and money, are decentralization and inconsistent decision-making (1:26).

1. Trade-off Between Consistency and Flexibility

5. The problem is that fairly broad, blanket legislation or regulations, often desired for flexibility purposes, leave considerable administrative responsibilities to officials. Not always prescribed are how that discretionary power is to be used or related to the regulatory activities of other

[1] Adapted from Kernaghan Webb and Peter Finkle, *"Compliance and Enforcement of Consumer Protection Policies: Where the Rubber Meets the Road,"* Consumer Policy Framework Secretariat, February 8, 1991, p. 10.

agencies. The problem is made critical when no written policy or process regarding implementation and enforcement exist, and, compounded when different jurisdictions are involved. As we stated in Chapter 1, currently each department and agency is left on its own to determine the best way of enforcing the regulations within its scope. The result is inconsistent application of the rules and competitive advantage or disadvantage for particular firms or regions.

6. However, regulatory consistency does not necessarily mean equal treatment or enforcement of identical standards everywhere. As Bardach and Kagan have argued:

> . . .the imperatives of the regulatory process force trade-offs: for example, between punishment of the guilty and protection of the innocent, between appropriate consistency and appropriate flexibility, between the rule of law and the rule of reason.[2]

7. The application of regulations must be sufficiently flexible to take account of local conditions and the needs of small business. That regulation should be sensitive to small business was emphasized by the Canadian Federation of Independent Business (CFIB)(21:106), the Canadian Organization of Small Business (COSB) and the Canadian Chamber of Commerce. The question is how to achieve both consistency and flexibility. Still relevant is an observation made by the Economic Council of Canada in a paper, now ten years old:

> The desire for consistency is not incompatible with that for flexibility, but it requires a fine balance of judgment and a willingness to respond on both sides.[3]

8. The Committee termed this judgement and willingness to respond on both sides the "human factor". It includes the perceptions and expectations of the regulator and the regulatee, the resulting relationship between them and their ability to adapt to change.

2. The Human Factor—Expectations Versus Perceptions

9. It was apparent from the Sub-committee hearings that a substantial gap existed between customers' (that is, the regulatees, beneficiaries of the regulatory programs and the affected or interested public) expectations of the regulatory service they deserve and their perceptions of the regulatory service they actually received. In particular, businesses continue to complain that they are not made aware of the rules of the game. For example, the Canadian Federation of Independent Business (CFIB) stated:

> Often business owners do not hear about new regulations until they've been audited or are facing penalties. CFIB's research show that business owners do not look to government for information. Governments should work out some sort of strategy to work either with sector associations or other groups to disseminate regulatory information. (21:107)

10. CFIB further commented regarding customer service:

> A concern frequently expressed by our members is that often the attitude of the regulatory officials, rather than the regulations themselves, is the cause of their frustrations. There appears to be considerable room for improvement in the quality of customer service within government. One suggestion we have looked at is a government

---

2 Eugene Bardach and Robert A. Kagan, *Going by the Book, the Problem of Regulatory Unreasonableness*, a Twentieth Century Fund Report, Temple University Press, Philadelphia, 1982, p. 304.

3 Economic Council of Canada, *Reforming Regulation*, 1981, p. 127.

telephone hot line where people who have concerns could identify red-tape problems such as problems with uncooperative attitudes of government officials, unreasonable requirements or other complaints. Also, there is a need for a department-wide total quality management program (21:107).

B. STANDARDS OF QUALITY ASSURANCE AND MANAGEMENT

11. An important part of the Committee's investigations to improve implementation was to consider the use of standards for quality assurance and management in the regulatory process, as well as the use of approaches such as Total Quality Management or Total Quality Service, to ensure that such standards are adhered to.

12. The purpose of the Committee's review was to determine whether the standards of quality management and assurance could be applied to regulatory programs, both:

- *in the government*: to improve the regulatory implementation and management process and ensure policies and procedures are being adhered to and the service quality is as intended; and

- *in the regulated parties*: to reduce need for government inspection in enforcement while still ensuring companies are complying with regulations, standards and/or guidelines.

13. Three witnesses before the Sub-committee specifically addressed these aspects and the concept of Total Quality Management or Total Quality Service: Stanley Brown from the Total Quality Service consulting practice of Price Waterhouse; Jan Ruby, Assistant Deputy Minister from the Ontario government, who is involved in the beginning phases of trying to implement a quality service approach in that province's government; and Larry Rogers from the Quality Management Institute (QMI), an independent, third-party auditor for quality assurance registration in Canada and abroad.

1. ISO 9004-2 Explained

14. Larry Rogers talked to the Committee about ISO 9000, a series of five standards issued by the International Organization for Standardization (ISO) that establish requirements for the quality systems of organizations. These standards specify a management system designed to ensure that plant inspection, and design and process procedures are such as to guarantee quality without the need for inspection of the finished product (7:21). Specifications for management systems for service organizations also exist.

15. The ISO 9000 series has been adopted for use as national standards by our major trading partners, including the United States and the countries of the European Community (EC) as a framework for quality assurance in cross-border trade. While the standards are not mandated by government, more and more purchasers require use of the standards, including industries, institutions and governments. After 1992, the ISO 9000 standards will apply to almost all suppliers of goods and services to the EC. Registration to ISO standards is also increasingly becoming a condition of access to our other export markets and therefore, necessary for businesses to stay internationally competitive. Some countries, such as Japan, have mounted major national efforts to get their companies registered.

16. Just as companies require an impartial auditor to examine financial systems, a third party auditor must assess the quality system if registration is desired and verify that the system, as documented, is in place and that certain requirements are met.

2. ISO and the Regulatory Process

17. Can ISO standards be usefully applied to the regulatory activities of government? This question was drawn to the Committee's attention by Jim Martin Director, Regulatory Affairs, at the round-table discussion of May 7, 1992. Whatever reforms the Committee might recommend to the regulatory process, Mr. Martin said, their success in the end will depend on the way regulatory programs are managed, particularly with respect to the relationships between the regulators and the regulated. Perhaps, he suggested, quality management standards, such as the ISO 9000 series, could force on regulators the behavioral changes necessary to achieving more cost-effective regulation (1:32-3). The Canadian Chamber of Commerce made a similar recommendation (10:57). Mr. Rogers, from QMI, agreed that quality management systems could be implemented in government, pointing out that they are already being applied in a number of public sector organizations in the United States (7:2). Support for the idea of applying ISO standards to regulatory programs was also expressed by Gilles Loiselle, President of the Treasury Board, who saw in those standards the promise of altering the culture or attitude of regulators.

18. While the Committee was investigating the use of the ISO 9000 "guidelines for services", the Treasury Board began interpreting what these ISO guidelines for quality management in service organizations would mean in the context of current federal regulatory policy, and produced a draft document entitled "A Framework for Managing Regulatory Programs (draft)" (Treasury's Framework) based on those standards.[4] It represents an excellent attempt at describing the type of system that would meet internationally recognized standards for good management, including enforcement. However, as Mr. Brown explained:

> The ISO standard. . . doesn't ensure that an organization is a quality organization or exhibiting TQM [Total Quality Management] practices. What it does is ensure the company has documented to the specifications of the ISO standard that which they are willing to put forward. (17:18)

19. Therefore Treasury's Framework puts the mechanism in place for improvement in regulatory implementation by documenting the regulatory process to the specifications of international quality assurance standards (ISO 9000). Each department now needs to design strategies, policies and procedures with its stakeholders, consistent with Treasury's Framework, and to measure performance, especially customer perception of the performance, against the documented expectations.

3. TQM Explained—A Service Quality Model

20. The Committee was interested in determining whether a quality service approach would assist in cultivating a service attitude and narrowing the gaps between the expectations of the stakeholders and their perceptions of whether those expectations are being met. It therefore reviewed

---

[4] Treasury Board, Regulatory Affairs Directorate, October, 1992.

a variety of literature[5] discussing the TQM (Total Quality Service) approach and its implementation. Basically, a quality service approach requires moving from an organization orientation to a process orientation—a process designed to improve the way products or services are produced and supported by accomplishing the following:

- a customer-first approach to all aspects of the organization's operations to enhance its competitiveness
- effective use of the organization's resources and the individual talents of its people
- meeting or exceeding customer expectations

21. A quality system for services must respond to the human aspects involved in the provision of a service by:

- managing the social processes involved in a service
- regarding human interactions as a crucial part of service quality
- recognizing the importance of a customer's perception of the organization's image, culture and performance
- developing the skills and capability of personnel
- motivating personnel to improve quality and to meet customer expectations

22. To achieve quality service, the first step is to identify service gaps (that is, differences that arise when needs and expectations of customers are not accurately perceived by service providers). Usually, after an evaluation is done, there is a design phase where typically individuals within the organization (functional and cross-functional teams) work together to design possible solutions to fill the service gaps. The mechanism used to communicate and reinforce the service message to the employee base on a regular basis are training and reward incentive programs. Underlying the system, is the concept that the service delivered to the ultimate customer is no stronger than the weakest link in the service delivery chain.

---

[5] Discussion in sections B.3., B.4. and B.5. of this chapter is adapted from the following books and articles: Brown, Stanley A., (also by Marvin B. Martenfeld and Allan Gould), *Creating the Service Culture, Strategies for Canadian Business*, 1990; Clemmer, Jim, *Firing on All Cylinders, The Service/Quality System for High-Powered Corporate Performance*, (with Barry Sheehy and Achieve International/Zenger-Miller Associates), 1992; Gibb-Clark, "Quality practices not for all: study", *The Globe and Mail*, October 2, 1992; Government of Ontario, *Best Value for Tax Dollars: Improving Service Quality in the Ontario Government*, A Report to the Ontario Public Service, Continuous Improvement Services Inc. and Erin Research Inc., February 1992; Harrington, H. James, *Business Process Improvement, The Breakthrough Strategy for Total Quality, Productivity, and Competitiveness* (sponsored by the American Society for Quality Control), 1991; Port, Otis, (also by Smith, Geoffrey), "Quality", *Business Week*, (with Carey, J., Kelly, K., Forest, S.A. and bureau reports, November 30, 1992; Price Waterhouse ,"North American perspective on Quality Service practices", *Pulse*, 1991; and Stanleigh, Michael, "Accounting for quality", *CA Magazine*, Canadian Institute of Chartered Accountants, Vol 125, No. 10, October 1992.

4. Adapting TQM/TQS to Government

23. There are several approaches to achieving a quality system:

- *cosmetic-based*: e.g., posters, newsletters, smile training and other motivational/training methods
- *standards-based*: numerous variations of the concept
- *culture-based*: focus on the social context of the workplace

24. Although the cosmetic approaches are integral parts of the initiative, they are not the process itself. The difference between the cultural-based and the standards-based approaches is that the former encourages an environment that operates more by culture, motivation and shared values rather than coercion, mandate and standards. The latter, on the other hand, emphasizes more a logical methodology for implementing quality improvement processes in those areas where objective standards are possible.

25. A key question the Committee faced was whether the private and public sectors are so different that the quality service approach, developed for the private sector, can be transferred successfully to the public sector. Some witnesses expressed support for the use in government as we note in paragraph 19 above. The COSB indicated that one limiting factor may be the lack of profit motive. In a recent article in the Public Administration Review, Prof. James E. Swiss of North Carolina State University identified a number of other factors limiting the usefulness of TQM in government: the emphasis on products rather than services; on well defined consumer groups; on inputs and processes rather than results; and on a culture in the organization with a single-minded preoccupation with quality.[6] Swiss stated:

> In sum, orthodox TQM can easily do more harm than good [in government] because it can encourage a focus on the particularistic demand of direct clients rather than the needs of the more important (but often inattentive) customers, the general public. Orthodox TQM can also cause an organization to neglect or even—if Deming's advice is followed—dismantle such established systems as MBO [Management by Objective], program budgets, and performance monitoring systems that set clear output goals and monitor results. Finally, orthodox TQM makes a number of demands for output uniformity and strong, continuous organizational culture that government is intrinsically unable to meet. Despite all these major problems, a great deal is worth saving in TQM. However, public managers must adapt the system drastically to gain the advantages.[7]

26. A reformed TQM in Swiss's view would emphasize client feedback, performance monitoring, continuous improvement, and worker participation, but de-emphasize orthodox TQM's demands for output uniformity and organizational culture continuity and ensure managers were sensitized to the dangers of satisfying just an immediate clientele, rather using them as one consideration in decision making.[8] His analysis seems to indicate a more standards-based approach is necessary for successful implementation in government.

---

6 Swiss, James E., "Adapting Total Quality Management (TQM) to Government", *Public Administration Review*, July/August 1992, Vol. 52, No. 4, pp 358 and 359.
7 Ibid, pp 359 and 360
8 Ibid, p. 360

27. If successful, the program costs would be more than outweighed by improvements in the efficiency and effectiveness of regulatory programs. The quality service approach has the potential to improve employee morale and customer satisfaction, and decrease regulatory costs and response time. It is interesting to note that the very first action (of fifty-four) recommended by the Steering Group on Prosperity was:

> a coordinated national effort to adopt a quality approach in all areas of Canadian society through the creation of "a National Quality Institute to make Canadian private sector companies *and public sector organizations* world leaders in quality." (emphasis added)[9]

28. The Committee concurs with this recommendation. However, we feel caution is necessary in its application to government and the regulatory process.

The Committee therefore recommends that:

7.1 Quality service principles should be used in the regulatory process. However, an approach such as a modified TQM should be fully implemented only if the necessary commitment of resources to such a program is made and continued. If the commitment is made, a supporting structure must be in place before full implementation of the approach is attempted, including training for the required new skills, recognition and rewards systems to effectively reinforce desired behavior, and measurement systems to quantify results.

29. The Committee recognizes two excellent recent government initiatives: Treasury's Framework and "A Strategic Approach to Developing Compliance Policies" (Department of Justice, November 1992).[10] Each discusses factors which are general in nature and have to be interpreted to each specific situation. What is needed now are for the various regulatory departments and agencies to develop and document their implementation strategies, policies and procedures based on the guidelines provided. This will help to control discretionary action and lead to more consistent but flexible application of the regulatory programs.

The Committee therefore makes the following recommendations — *whether or not* the quality service approach is fully implemented:

7.2 In conjunction with stakeholders, a policy manual for implementing regulations should be developed by each department, subject to continuous change and improvement as experience accumulates and consistent with the over-riding policies and guidelines set out in the Treasury Board and Department of Justice recently produced management and compliance frameworks. The manual should be accessible to all interested parties and include:

- **consultation strategy, policy and procedures consistent with Treasury Board guidelines developed along the lines proposed under the Committee's recommendation 4.1**
- **guidelines for frequency and extent of regulatory reviews**
- **compliance strategy, policy and procedures considering the objectives of the regulatory program, the rules and design of the program, the roles and functions of key authorities, the regulated group, potential allies, the factors that affect**

---

[9] Steering Group on Prosperity, *Inventing Our Future: An Action Plan for Canada's Prosperity*, October 1992, p. 13.
[10] Discussed in B.2 of this chapter.

compliance and the compliance profile. It should outline inspection procedures, criteria for undertaking prosecutions and other enforcement actions, and permissible deviations from legislative and regulatory standards, including discretionary action related to inspections, decisions to prosecute, persuasion and negotiation activities

5. Application to Reduce Need for Government Inspection in Enforcement

30. The Committee considered whether it might be practical and desirable to establish a policy whereby if a company is certified to show that it is a total quality management company and has documented that it is conforming to ISO standards, inspection and monitoring by public officials could be decreased or eliminated. Stanley Brown indicated that such an approach was possible, and is being done in the private sector (17:17). He also argued that acceptance of the approach would not cause any disadvantage to small business since

> There's no reason why a small company cannot exhibit quality practices the same way that a large company could. (17:18)

31. Mr. Brown explained that some ongoing monitoring and recertification would be necessary. The Chairman questioned the impact of such a procedure on competitiveness, to which Mr. Brown responded:

> . . . if you don't start doing it pretty soon, you're going to be at a competitive disadvantage because the other countries are doing that now. (17:25)

32. The Committee recognizes the need to allocate internal compliance resources more efficiently through interdepartmental coordination, and by concentrating inspectors in priority areas. It supports the concept of both decreasing the need for government inspection and monitoring, and increasing the competitiveness of Canadian business internationally by encouraging, although not requiring, the adoption by companies of quality assurance standards and quality management practices.

33. The Committee also recognizes that substantial support for this approach could be obtained from the National Standards System, with its accredited certification and testing organizations, as well as the soon-to-be-accredited organizations carrying out the registration of quality systems. We also note the widening scope of quality assurance audits, for example to verify that a sample of products tested does comply with specified requirements, or to reach conclusions on a company's environmental impact or liability risk.

34. The Committee understands the concerns of small business and the need for flexibility in compliance mechanisms. It acknowledges innovative compliance techniques being adopted by some of our major trading partners, such as the EC directives indicating that conformity assessment requirements will vary with the degree of hazard presented by the product: in some instances, requiring simple declaration of conformity to the applicable standard, in other cases, requiring third-party certification.

The Committee therefore recommends that:

7.3 A policy should be adopted and communicated stating that, if a regulated company is certified to show that it is a total quality management company meeting ISO quality management standards, inspection and monitoring by government officials will be decreased so long as the regulated company provides proof of periodic audits verifying that the quality system is in place and is operating.

7.4 The regulated parties be allowed *options to prove conformance* to regulations, including the options of:

- **submitting their products to testing by an independent certified laboratory or consulting technicians able to determine non-conformity with standards and recommend improvements; and**

- **declaring conformity and demonstrating conformance in reports after testing and certifying their products themselves (that is, self-certification) where the degree of hazard presented by the product is minimal and the company is certified as having met service standards stated in recommendation 7.3).**

To encourage the use of private sector certification and testing (especially the accredited organizations in the NSS), or self-certification, consideration should be given to charging for public sector inspection and monitoring this as a cost of doing business.

C. OTHER STRATEGIES TO IMPROVE IMPLEMENTATION

1. To Improve Perception of the Regulated

35. Small business tends to regard regulation and red tape as interchangeable terms. Thus, if the government's efforts to reduce the burden imposed on business by regulation and the regulatory process is to be perceived as effective by people in business, the government has to take explicit account of the perceptions, and respond by dealing with the symptoms as well as the underlying causes. Partially for this reason, Mr. Eastcott from COSB recommended the establishment of an easily accessible and expeditious regulatory appeal process, possibly along the lines of the UIC adjudication panels (10:10). Similarly Mr. Whyte from CFIB indicated that all regulations should have mechanisms for business to appeal regulatory decisions or to obtain special waiver (21:107). The Canadian Exporters Association made a similar recommendation for an appeal process (22:87).

36. Having had some success in dealing with paper work, the government could, as a first step toward reducing the burden (both perceived and actual), reorganize the Small Business Secretariat to reincorporate an office of advocacy for small business. This suggestion was provided by George Steiner in follow-up discussion by the Committee with COSB membership. Mr. Steiner emphasized that the office "must have teeth"; therefore, "its powers and procedures should be identical to the very successful 1978 to 1980 Office for the Reduction of Paperburden". The purpose of the office would be to assist small business, by interceding on their behalf, by helping those firms who have a specific problem with federal government regulations or reporting requirements, and by aiding business generally to develop specific measures to simplify procedures. Currently, it is felt by some members that criticism tends to get suppressed or handled at the level most immediately affected, and the response is ritualized: "we are working on it", "your problem is being studied", "we only administer the laws", etc. An Office that serves as a focal point to receive complaints, suggestions, enquiries and requests for assistance from business and others should improve perceptions.

37. The Committee understands that whatever response is structured to address the concerns, both the perception of the issues and the facts they present must be dealt with. It recognizes the limits in the powers of administrative appeal tribunals, but also recognizes that preparing and presenting a good case for complaints takes expertise, money, time and an understanding of the decision processes in government, things that are not often readily available to the small business community.

The Committee therefore recommends that:

7.5 Treasury Board should study the feasibility and practicality of establishing both:

- **a rapid, inexpensive and informal mechanism to deal with complaints from regulatees. It would complement existing means of resolving complaints by providing regulatees with a body independent of the regulator to which they could bring unresolved concerns. The regulatee, in initiating its complaint, should include evidence that an unsuccessful attempt has been made to resolve the disagreement with the regulatory department or agency. The appeal procedure could be designed to be similar to the one existing in the National Standards System or the regulatory complaints settlement and process outlined in Appendix V;**

- **a special advocacy to assist small business in simplifying compliance, and understanding procedures, and to guide them through the appeal process.**

2. Improved Communication and Enforcement

38. A key complaint of regulated parties was the uneven enforcement of regulations and inconsistent application of policies by different agencies and even by the same agency over time. For example, the National Dairy Council of Canada indicated that retail compliance of metric conversion should be enforced to bring that sector in conformity with the processing sector (Brief, p.2).

39. We also heard concerns about inadequate enforcement of regulations at the border placing domestic firms at a disadvantage. The Food Institute of Canada (1:27). Leonard Lee, President of Lee Valley Tools (8:8), the Grocery Products Manufacturers of Canada (22:8)and other witnesses voiced such concerns, stating that inadequate enforcement of regulatory standards (and tax laws) at the border leads to uneven treatment for imported versus Canadian goods.

40. If compliance is costly and enforcement lax, compliance will become increasingly marginal: those who comply will either join those who don't comply or be replaced by them. There may be little purpose, then, in having regulations that cannot be enforced. If we are to have regulations, we will also need mechanisms for enforcing them.

41. Several witnesses noted that delays in receiving permits and approvals may negatively affect cash flow, investment and competitiveness (Inco Limited, 22:73). Possible reasons for the problems with enforcement appear to be:

- the discretionary nature of the existing regulatory regime because enforcement standards are rarely specified in statutes (or policy manuals)

- the apparent lack of uniform training of inspectors to ensure consistent enforcement practices for the same regulatory standard, and to ensure understanding of the broad aspects of the industry they are meant to inspect, audit and rule on

- inefficiencies in the use of the limited resources that can be devoted to enforcement

42. Problems of regulatory compliance and developing a strategy for dealing with them have been the object of a government-wide initiative—the Compliance and Regulatory Remedies Project—since the mid-1980s. One result of this project was the development of a manual entitled "A

Strategic Approach to Developing Compliance Policies."[11] The purpose of the manual is to provide guidance to departments in designing compliance strategy and policy. It establishes a set of basic principles and a step-by-step guide to putting in place an effective compliance mechanism. Once adopted by departments, it should help address many of the deficiencies in compliance enforcement that witnesses brought to our attention. We urge its adoption as expeditiously as possible.

The Committee believes the following recommendations complement that strategy:

7.6 Wherever possible, stakeholders should be brought together at the problem-definition stage of regulation development to reach a consensus on goals, priorities, and allocation of resources for achieving them. Consultation at this stage should be most effective.

7.7 Those instructing the drafters of the regulations (both program people and legal advisors) should review legislated offenses and associated penalties for their adequacy and appropriateness in light of: the Charter, other available compliance instruments; the increased sentencing options which are now available, and information arising from public consultations. Increased emphasis should be put on the use of civil sanctions or monetary penalties, and civil penalty or administrative tribunal mechanisms, wherever possible.

7.8 Wherever possible, reliance should be placed on educational strategies to enhance regulatory compliance.

7.9 Regulations should be written in language understandable by those affected.

7.10 The data base being developed by the Privy Council Office of the Department of Justice (PCOJ), and to be operational by December 1993, should be made affordably accessible to all interested parties.

7.11 Enforcement of regulations at the border should be strengthen to ensure that imports do not escape requirements imposed on domestic products.

3. To Reduce Overlap and Conflict

43. We heard from witnesses that insufficient interdepartmental, interagency and intergovernmental cooperation results in duplication of effort, conflict, inconsistent decision-making and increased costs. We also heard that new regulations have been implemented without regard for the impact on existing regulations. Because of the significant impact of federal/provincial duplication on business competitiveness, a separate chapter of our report is devoted to it.

44. It is a telling fact, however, that regulatory duplication and inconsistent regulatory requirements exist even within the federal sector itself. To illustrate, a food processing firm may be simultaneously regulated and inspected by the Departments of Agriculture and Health and Welfare (for food quality and safety), Environment Canada and Fisheries and Oceans (for the issue of pollutants into the environment), and Consumer and Corporate Affairs (for packaging and labelling). Many of the complaints the Committee heard about inconsistent regulatory requirements and excessively dispersed regulatory authorities—making it hard for the regulated to identify the agency responsible for a particular regulatory policy or action—related to regulations issuing from the federal government only.

[11] Mentioned in section B.5. of this chapter.

We therefore recommend:

7.12 The government should redouble efforts to streamline and coordinate regulatory activities within the federal sector. Specifically, it should consider making Treasury Board responsible for:

- **identifying and assessing opportunities for the consolidation of regulations pertaining to common elements of federal responsibility**
- **working with departments to achieve the same interpretation of federal regulations and standards across the country**
- **ensuring federal departments develop administrative agreements to share enforcement so as to minimize imposition of unnecessary costs on regulatees**
- **ensuring that agreements with provinces to administer federal regulations lead to consistent interpretation across the country and minimizes duplication (e.g., of measurement and inspection)**

CHAPTER 8

Federal/Provincial Overlap

1. The federal government of course is not the only jurisdiction in Canada that issues and enforces regulations. The provinces and municipalities are also very much in the field. According to one witness before the Committee, these other levels of government account for 80% of all regulations in Canada (1:44). Overlapping regulations exist in many areas of economic activity-agriculture, health and safety, the environment and financial services being prominent examples. Lack of coordination among the various regulatory authorities can therefore result in costly duplication and inconsistent regulatory requirements.

A. REGULATORY COMPETITION

2. Diversity in regulation-making, as in policy-making generally, is inherent in a federal system of government. The reason for federalism, after all, and for the division of powers that it entails, is to accommodate better the diversity of preferences among the constituent communities making up the national polity. Differences in regulatory policies and standards across the country therefore are not necessarily bad. Even overlapping government programs can have beneficial consequences, as some of our witnesses pointed out. Having more than one government agency involved in the delivery of a public service can introduce an element of competition and facilitate program evaluation for operational efficiencies, thereby contributing to more cost-effective program delivery. It can also allow experimentation in the form of the service provided, resulting over time in a service that is better or more attuned to public demand.

3. David Brown, Senior Policy Analyst at the C.D. Howe Institute illustrated this point with an example from banking regulation in the EC. The EC's second banking directive allowed retail banking services sold in one member state to be sold in all member states. Prior to that directive coming into force, "Belgium outlawed variable rate mortgages while Britain allowed them. Afterwards, British banks could sell variable rate mortgages in Belgium while being supervised by British banking authorities. Belgian authorities could have opted to continue the ban on variable rate mortgages offered by Belgian banks, but this would clearly put their own domestic banks at a competitive disadvantage. They were induced to change their domestic regulation." (Brief to the Sub-committee, p. 5)

B. PROBLEMS OF REGULATORY OVERLAP

4. The downside of divided jurisdiction and diversity of standards is that—through inadvertence or design—they can increase compliance costs, create uncertainty and fragment the domestic market, making it more difficult for businesses to operate across provincial boundaries. The existing regulation of financial institutions in Canada illustrates this point well. Unlike in the EC, where as a general rule a financial institution established in one member state can operate freely throughout the Community, in Canada financial institutions-other than banks-are regulated

separately by each province in which they operate and by the federal government if they are federally incorporated. Thus a federally incorporated trust company may be subject to eleven separate sets of regulation, not all of them consistent with one another. At one extreme, Ontario, under its so-called "equals approach" to regulation, requires that any trust company operating in Ontario must abide by Ontario rules not only inside the province but throughout Canada. Some concrete implications of this regulatory approach were spelled out in a brief by Canada Trust to the House of Commons Standing Committee on Finance during that Committee's hearings into proposed reforms to legislation governing financial institutions: "federal trust and loan companies operating in Ontario must comply with two sets of rules concerning such fundamentals as investment powers, capital adequacy and liquidity standards, related party transactions and corporate governance. They have to adhere to Ontario's quantitative constraints on "quality" assets, securities, personal lending, commercial lending, real estate and subsidiaries—which differ from the federal regulations. Ontario also prohibits the issuance of letters of credit and restricts the use of guarantees-powers which would otherwise be available to companies under the new federal legislation."[1]

5. It is instructive to compare Canada's approach to the regulation of financial institutions with that of the European Community. In the EC, a financial institution is subject to a single set of regulations and a single regulatory authority-that of the home jurisdiction. In Canada, it may be subject to as many as eleven separate regulatory approaches and regulators. In the EC regulatory diversity operates in a way that encourages competition, by allowing institutions established in one country to conduct business on the same basis in other member states. In Canada, competition is discouraged because each province insists on conformity to its own rules, thereby establishing barriers to out-of-province competition. In the EC, regulatory requirements are relatively lean and simple; in Canada, there is needless duplication and complexity.

6. The problem is not unique to financial institutions. According to the Canadian Trucking Association, "a trucker operating across Canada faces a jungle of transport regulations in 11 provincial and federal jurisdictions, plus the territories." (20:18) The Canadian Soft Drink Association complained that the diversity of packaging reduction requirements across the country "and the overlap between federal and provincial requirements have created a gridlock in this country that is bleeding our competitiveness." (22:19) The Grocery Products Manufacturers of Canada expressed similar concerns with regard to the "uncoordinated and costly" packaging regulations being imposed by the provinces. (22:7) The Mining Association of Canada reported that, in addition to two federal departments (Environment Canada and Fisheries and Oceans), every province has a ministry of the environment with powers to regulate liquid effluents. "The lack of harmonization at the federal and provincial/territorial level causes serious problems for the mining industry, including: conflicting regulations; different reporting information requirements; and lack of communication between regulators."[2]

7. Partly as a consequence of overlapping jurisdictions, the number of months required to have a mining project approved in Bristish Columbia (24) is twice that required in Nevada and four times that required in Australia. Australia has streamlined its approval process by eliminating the duplication of state and commonwealth assessment efforts.[3]

---

1 Canada Trustco Mortgage Company. *Bill C-83 and the Policy Proposals Concerning the Reform of Federal Financial Institutions Legislation*, Submission to the House of Commons Standing Committee on Finance, November 15,1990, p. 3.

2 The Mining Association of Canada, *Regulation and Competitiveness*, Submission to the House of Commons Standing Committee on Finance, September 1992, p. 11.

3 Ibid. p. 8.

8. In a 1991 survey on regulation sponsored by the Canadian Chamber of Commerce, a solid majority of respondents (61%) cited conflicting regulations or regulations with sufficiently different requirements as having the greatest impact on business operations. A large majority (69%) identified conflict between the federal and provincial governments as the main cause of this. Higher compliance costs resulting from overlapping and conflicting regulations were the main complaint of respondents to the CCC survey. Many also complained of the confusion created by the lack of harmonization and consequent conflicting and ambiguous regulatory requirements.[4]

C. TACKLING REGULATORY CONFLICT

9. Federal/provincial duplication of regulatory activities is not an easy problem to address since no single government can do so adequately by itself-short of unilaterally vacating the field where duplication exists. Attempts at solution in the past have taken basically two forms: delegation of administrative responsibilities by one level of government to another and intergovernmental coordination of overlapping activities.[5] The federal/provincial tax collection agreements, whereby the federal government collects personal and corporate income taxes for most provinces, is a prominent example of the first type of solution. (The lack of similar agreements respecting sales taxes is the current bete noire of small business in Canada.) Examples of intergovernmental coordination include of course the ubiquitous federal/provincial meetings and conferences as well as federal/provincial agreements in a wide range of areas, from agriculture, fisheries and the environment to housing, jobs training and regional development.

10. Efforts to streamline government programs and reduce areas of federal/provincial overlap or conflict have intensified in recent years. They have born some fruit. Most notable has been the Intergovernmental Agreement on Government Procurement, which came into effect on April 1, 1992. The agreement commits the federal and provincial governments to a non-discriminatory, open tendering of purchase contracts valued at $25,000 or more. While not strictly a regulatory area, preferential procurement practices have long been identified as one of the most significant barriers to interprovincial trade.

11. More recently (on November 17, 1992), the federal and provincial Agriculture ministers agreed to a number of initiatives aimed at reducing interprovincial barriers to trade in agricultural and food products. More specifically, the ministers agreed to:

a) work towards the adoption of common national technical standards within the next five years (these would include product and grade standards, plant and animal health regulations, and transportation policies);

b) consider the interprovincial trade implications of new or revised regulations and to give advance notice of proposed regulatory changes;

---

4 The Canadian Chamber of Commerce, *Overburdened by Overgovernment*, Submission to the Sub-committee on Regulations and Competitiveness, June 16, 1992.

5 Treasury Board Secretariat, *Federal-Provincial Overlap and Duplication: A Federal Program Perspective*, November 22, 1991, pp. 23-5.

c) refer any disputes over specific barriers that cannot be resolved through consultation between governments to a pre-established dispute settlement process.[6]

12. These examples illustrate not only that progress towards reducing internal trade barriers and conflicting regulations is possible, but also some of the ways for bringing it about. Nevertheless, as the evidence that we received amply attests, progress to date has been painfully slow. Indeed, there is a real risk that unless we intensify our efforts to move forward we will slip back, because some of the main areas of regulatory growth nowadays, such as the environment and health and safety, are areas of shared jurisdiction between Ottawa and the provinces. In the absence of coordination, therefore, the potential for regulatory conflict between the two orders of government will likely increase.

13. Past efforts in this area have proven largely barren for the same reason that reform of harmful regulations generally has been difficult: the opposition of vested interests. Firms that have adjusted to and have made investments on the basis of the present rules are loath to see them changed; ditto for groups that derive benefits from the current system, including the bureaucrats who have also invested heavily in mastering it and derive considerable power from administering it. And governments are naturally reluctant to relinquish any rights or power over the discretionary use of the regulatory apparatus. The combined force of these interests has prevented meaningful reform to date. That force may now be waning in the face of the recognition that, in a world of open borders and global competition, the present structure of divergent standards and overlapping regulations is no longer sustainable. If so, a major obstacle to forward movement on this front would have been removed.

14. It would still be wise to proceed in small steps. We risk failure again if we attempt to scale the full mountain at once; and in the end it may not be necessary. Here we may take a chapter from the Europeans who travelled this road before. For years, progress towards a single market in Europe was stalled by the inability of Community members to agree to common technical standards. The logjam was broken in the mid-1980s, when the EC abandoned its pursuit of technical harmonization in favour of a new "strategy based on selective harmonization and mutual recognition."[7] Under the principle of mutual recognition, if a product meets the regulatory requirements of one jurisdiction it must be accepted in the other jurisdictions of the Community. The principle reconciles the co-existence of different regulatory approaches across jurisdictions with full access for the producers of one member state to the markets of the other member states. It avoids saddling industry with duplicative or contradictory regulatory requirements, since each firm is only subject to the regulations of its home jurisdiction.

15. In the EC, the principle of mutual recognition has been applied in standards for many industrial products, financial services and professional qualifications. More recently, it has also been adopted by Australia, to unify its internal market, and by Australia and New Zealand in the free trade agreement between them. (21:135) A number of our witnesses suggested adoption of mutual recognition as the basis for removing interprovincial trade barriers and achieving a single market within Canada.

---

6 "Agriculture Ministers Move to Eliminate Barriers to Trade and Competitiveness," *Federal-Provincial Communiqué*, November 17, 1992.

7 Richard Owen and Michael Dynes, *The Times Guide to 1992: Britain in a Europe without Frontiers: A Comprehensive Handbook*, 2nd ed. (London: Time Books, 1990), p. 58.

16. We also heard support for another operating principle adopted in the EC, namely the substitution of voluntary technical standards for government-established ones. Since 1985, the task of establishing Community-wide product standards in the EC has been left largely to private standards organizations composed of industry experts and consumer representatives.[8] As a recent report explains:

> Where beforehand ministers struggled to achieve unanimity over technical specifications of products, the new approach allows reference to voluntary standards with only the essential requirements to protect public health and safety being laid down in legislation. The European standards. . .are voluntary. Manufacturers may choose whether to observe European standards, or international standards, or indeed no standards at all; but products satisfying European standards are guaranteed access to the market throughout Europe.[9]

17. An obvious advantage of privatising standards-setting is that it depoliticizes the process and disburdens intergovernmental relations in Canada of one needless irritant. Other benefits stressed by CSA officials appearing before the Committee are its reliance on consensus and sensitivity to market dynamics, in contrast to the more bureaucratic and coercive nature of government regulation-making. In section 6.D above, we recommend greater reliance on standards developed through our National Standards System (see recommendations 6.1 and 6.2).

18. For a final principle towards better coordination of regulatory policies between governments in Canada, we draw on a chapter from the Canada-U.S. Agreement, chapter six in particular. Under that chapter, which deals with technical barriers to trade, the Canadian and U.S. governments commit themselves to efforts to make their respective standards-related measures more compatible, so as to reduce obstacles to trade, and to provide each other with advance notice of and opportunity to comment on proposed standards-related measures. If this principle is acceptable within an international context, it should find acceptance among governments within Canada.

19. Before any of these principles can be effectively applied, of course, governments need to know where regulatory overlap exists and where divergent regulations create conflict.

We therefore recommend that:

8.1 Identification of areas of overlap and incompatibility between federal and provincial regulations should be included among the main objectives of the departmental reviews of regulations that are currently underway.

8.2 The Online Access to Regulations and Statutes system currently under development (see section 2.C7) should be expanded to include information on regulations of all governments in Canada.

8.3 Government departments and regulatory agencies should be required to notify provincial governments of proposed regulatory initiatives and provide them with adequate opportunity for comment.

---

[8] Ibid. p. 60.

[9] Vivienne Kendall, "Standardisation and Its Problems," *EIV European Trends*, No. 3 (1991), p. 70.

8.4 The RIAS should include a statement concerning how the proposed regulation relates to provincial government intervention in the same or closely-related areas.

8.5 The federal and provincial governments should adopt mutual recognition of product standards as a general principle of interprovincial trade.

CHAPTER 9

The Departmental Reviews

1. When the federal budget of February 1992 was tabled in the House of Commons, the Minister of Finance announced that the government would be undertaking a major examination of federal regulations. This was to include a review of the regulatory process as well as a review of the stock of existing regulations on a department-by-department basis. Three departments were singled out in that budget; Agriculture Canada (Agr Can), Transport Canada (TC) and the Department of Consumer and Corporate Affairs (CCA). These departments were furthest along in the process of review and could be thought of as providing valuable lessons for the other departmental reviews.

2. The first task for each department was to identify sets of regulations to be reviewed. This was not an easy task. For example, Transport Canada identified 600 to 1000 sets of regulations (depending upon the manner of classification) to be examined. Once this was done, each department established criteria which were to govern the examination. Although the basic criteria were common to all departments, some need existed for departmentally specific criteria. The regulations were then examined by the employees of the departments and by a wide range of external stakeholders. These reviews also made extensive use of external advisory panels to guide the departments. All this was then to culminate in the development of recommendations to the government.

3. In all cases, the government departments met extensively with regulatory stakeholders (external clients as well as departmental employees) to review and assess the broad range of regulations now in place and:

- to determine whether the perceived problem which led to the regulation was sufficiently large to justify government intervention;
- to determine whether the regulatory approach was in fact the best choice in that case, with benefits examined in relation to costs;
- to see if the government intervention could be carried out with existing or realistically anticipated resource levels; and
- to make sure that the government intervention was consistent with the aim of enhancing the competitiveness of the private sector.

4. Of the three departments undertaking reviews, Agriculture Canada was the most advanced, having completed its final reports in September and having made these public in November. Consumer and Corporate Affairs Canada made public its interim report in October while Transport Canada has just completed a progress report on its regulatory review.

A. TRANSPORT CANADA

5. When the Minister of State (Transport), the Hon. Shirley Martin, appeared before the Sub-committee, she described a four part plan for regulatory review, starting with an inventory of regulations, the establishment of review criteria, consultation with stakeholders through external review panels as well as departmental officials, and finally an internal review of the findings.

6. As was the case with the other departments, the review process at Transport Canada took into account the criteria specified above. In addition though it considered the extent to which regulations put into effect international agreements and conventions signed by Canada, as well as its impact on safety and the environment.

7. To date, the Transport Canada review has received 200 responses. Some typical comments included complaints about the slow pace of the regulatory process, leading to obsolete technical regulations. A preference for performance standards, industry practice and international conventions was also expressed. The bureaucratic organization of the department's regulatory regime was also criticized, with respondents suggesting that the department's organization should resemble more closely the structure of the industry.

B. CONSUMER AND CORPORATE AFFAIRS

8. Ms. Nancy Hughes Anthony, Deputy Minister of Consumer and Corporate Affairs, outlined to the Committee what her department was planning to accomplish by way of its departmental review. She noted that this department had a habit of conducting periodic reviews of major regulations and undertaking consultation with the private sector, but this new initiative provided the opportunity to undertake a thorough review. As part of that presentation, the department left with the Committee a "Regulatory Review Fact sheet" that was prepared for the department's study.

1. A Summary of Stakeholder Responses

9. The Department has produced an interim report on the regulatory review consultations, consisting of a compilation of stakeholder responses to the existing CCA set of regulations. In a number of areas, no response had been received at the time the draft report was written.

10. The *Consumer Packaging and Labelling Act* (CPLA) was generally supported by stakeholders although they wanted greater harmonization, more industry participation and were concerned about the ability of imported products to avoid the requirements of this Act. Bilingual labelling requirements engendered a wide range of responses. Stakeholders generally supported such requirements but complained about insufficient enforcement with respect to imports, putting domestic producers at a disadvantage. But these regulations also cause Canadian consumers to face higher costs as products cannot take advantage of the economies of North America wide labelling.

11. Ethnic products and regional production were viewed by some as obvious areas for exemptions from the bilingual labelling requirements.

12. A general comment about government labelling regulations noted that these requirements are becoming more onerous and bilingual requirements essentially halve the space available to meet other labelling requirements.

13. In a number of areas industry responses were less critical of labelling regulations than were employee responses. Whereas business respondents were content to leave requirements as is, CCA employee respondents noted sections which were unneeded or potentially misleading. In some instances this inertia might be explained by the fact that domestic producers have undertaken substantial costs to meet current regulations and a relaxation of the rules might simply make it easier for new entrants to compete with existing players.

14. With respect to standardized container sizes, the stakeholder responses varied widely. Consumer representatives argued for continued restrictions-presumably the value of reduced consumer misunderstanding outweighs the costs of reduced consumer choice. But producers were also of two minds on this. Current restrictions act as a potential trade barrier-if they were eliminated, American producers might be able to supply the market with production in the U.S. in sizes that are current there but might have been previously restricted here. On the other hand, the current laws make it more difficult for existing Canadian producers to innovate in container sizes and to penetrate the American market. This point was also made clear to our Committee when Kimberly-Clark appeared as a witness.

15. Where respondents support existing regulations, it was often stated simply that consumers are not able to judge safety of products (car seats, exploding 1.5 litre glass pop bottles, flammable carpets and eye glass frames, etc.). Similarly the statements outlining implications resulting from removal of a regulation are not very explicit, stating merely that it may cause increased injury, etc. In addition, little indication was provided as to how alternatives might better solve the problem at hand.

16. Similar sentiments were expressed with respect to the *Hazardous Products Act* (HPA). Having undertaken the costs necessary to comply with these regulations, domestic producers see deregulation as a means by which lower cost imports could enter the market and be detrimental to Canadian suppliers.

17. It is also notable that many of the regulations under this Act did not generate responses on the part of private sector stakeholders. Producers did respond to regulations concerning defective matches. One producer felt disadvantaged by regulations on safety and supported instead the use of ISO 9000 standards. These can only be properly implemented at point of manufacture and might resolve the problem of non-compliant matches being imported into Canada.

C. AGRICULTURE CANADA

18. Appearing before the Sub-committee to discuss initiatives at Agriculture Canada, were Minister William McKnight and his officials in June. In September, officials from the Grains and Oilseeds Branch testified once again.

19. The Agriculture Canada review was put in place early and completed this fall. As part of the information package sent to stakeholders was an elaborate regulatory review grid by which stakeholders could assess regulatory packages and by which the results could be compiled.

20. This department has now completed its examination and has reported to the government.

21. The context of the Agriculture Canada review was similar to that of the other departments; great importance was placed on the competitiveness aspect, they were concerned with the government's ability to enforce regulations in a world of cutbacks, etc. But in addition there were some further issues under consideration because of characteristics unique to the agricultural sector. For example, it is one in which great structural change has taken place. There are far fewer primary operators and fewer processors today than there were 50 years ago. The ratio of Agriculture Canada employees to farmers has increased almost elevenfold in fifty years, reflecting both the changes in the industry and the growth of regulatory intervention over that time. The other thing that distinguishes the agricultural sector is the importance of the supply managed component.

22. Agriculture Canada produced two reports, one covering the regulations governing grains and oilseeds while the other dealt with food production and inspection.

1. Grains and Oilseeds

23. The regulations in this field were assessed according what was referred to as the four pillars of Agriculture Canada policy, namely that the industry should: 1. be responsive to market signals; 2. try to be self reliant; 3. consider regional sensitivities; and 4. be environmentally sustainable.

24. More specifically, the criteria that were used to judge regulations included the following: obsolescence, direction of benefits, impact on innovative activity, environmental sustainability, the economic climate, trade effects, and the costs to society, among a variety of others.

25. This study made a wide range of recommendations. Some regulations are to be eliminated, largely because they are obsolete. Some are to be modified, some enhanced and others to be maintained as they now stand.

26. The report also provides an indication as to the appropriate time frame within which the recommended course of action is to be fulfilled. These range from one or two months to a year or more.

27. The grains and oilseeds report is organized in a very systematic way. It starts out with the purpose or problem to be solved, followed by statutory authorities for the regulations. Included also are a background analysis, a discussion of issues, the alternatives considered and their implications. Concluding the assessment are the recommendations and their rationale.

28. If we examine the major priority issues for the Canadian Grains Commission (CGC), the report recommends that current standards of quality for grains be maintained while alternative systems be examined to promote more innovation. In some instances these services are to be made optional while an overall desire to streamline the system was expressed.

29. The report also recommended that maximum tariffs for elevators be removed and that this deregulation be monitored. It also maintained the right of producers to freight cars, as a way of ensuring competition with elevators.

30. The report also dealt with the workings of the Canadian Wheat Board (CWB). The most important aspect under review consisted of issues related to the marketing of barley. At present it must go through the Canadian Wheat Board. The report concluded that the single desk marketing should continue for offshore sales-as a way of maintaining some sort of monopoly power-while alternatives should be examined for the North American market. This latter conclusion rests on the fact that there may be little opportunity to make use of market power in the North American market, plus the fact that continental trade decisions could affect the ability to do so.

31. The Canadian Wheat Board also maintains a system of crop quotas designed to make efficient use of the transportation and handling system. It has recommended that non-Board grains and off-Board grains not be subject to any quota.

32. With respect to the CWB allocation of rail cars and import/export licensing, the report did not recommend major changes.

2. Food Production and Inspection

33. This sectoral study was largely consistent with the grains and oilseeds report. The nature of the beast though was somewhat different with much more emphasis on safety and health considerations rather that more economic oriented matters.

34. Again, the recommendations in this report run the full gamut from complete elimination to retention of existing regulations. Where further discussion has been recommended, a sunset procedure is to be put in place to control the total length of time for such discussions.

35. In summary, several key points can be taken from this report. Safety concerns are to be best met by placing inspection emphasis at critical control points within the production process. And to speed up the approval of food additives, it is recommended that the concept of a Generally Regarded as Safe (GRAS) list be used, as is the case in the United States. Where federal regulations are duplicated, entire sets of regulations are to be eliminated. For example, the Processed Poultry Regulations were seen as superfluous as they were already covered by Meat Inspection Regulations.

36. The government will also examine through a pilot project the concept of a single window for government contact, a recommendation made frequently by stakeholders.

37. Some major changes are expected on the grading side. The study found that little benefit can be attributed to society at large, as consumers often find the grading system quite confusing. Consequently the beneficiary pays approach has led the report to recommend greater recovery of costs from producers. It also suggests greater use of voluntary systems and more consistency.

38. In the future the department is to concentrate more on health and safety, leaving grading as a purely commercial matter.

39. With Health and Welfare, and Consumer and Corporate Affairs, Agriculture Canada is responsible for a variety of labelling regulations. Not only will these be re-assessed, a single window is to be examined, with labelling in the future to be subject to full cost recovery or privatization.

40. Market considerations are to be the primary determinant for container sizes. Standard container requirements are to be revoked within six months for fresh fruits and vegetables sold at the consumer and wholesale levels. Other revocations and amendments are also planned.

41. Agriculture Canada also certifies a number of products for export. The international trend, though is for the establishment of third-party accreditation and the department will consult with the industry in efforts to move in this direction.

42. A similar approach is to be used for registration and licensing. Certain products require government approval up front for health and safety reasons or because product failure can cause severe economic hardship and the market cannot produce the proper safeguards. The government will continue to regulate in this area but will give priority to measures that do not hinder competitiveness. On the other hand, quality assurance and quality determination are to be the sole responsibility of the industry.

3. The Delivery of Regulatory Services

43. Consistent with the testimony before the Sub-committee, many industry participants complained about the manner in which imports were treated relative to domestically-produced goods. The department is proposing, subject to further consultation, a system whereby a single-window approach is applied to imports; where all commodities are treated consistently and equitably; and where import inspection services are concentrated and rationalized in areas of greatest risk.

44. Furthermore it is often the case that in areas of non-compliance the system works so slowly that those who flout the law can gain a competitive advantage. The use of Administrative Monetary Penalties (AMP), which the department is considering, could ameliorate some of these shortcomings. They would make the system more responsive, equitable and flexible.

45. And finally, all future changes are to be guided by the principle that beneficiaries who can be clearly identified should shoulder the cost of these services.

D. SOME CONCLUDING OBSERVATIONS

46. The three departmental reviews appear to have been organized in a generally efficient manner, taking advantage of in-house and external expertise as well as industry practice to produce commentary on the regulations. Although some reservations have been expressed above, the Committee is generally satisfied with the review processes. There are, however, some specific issues that need to be addressed.

47. We are concerned that some regulations might "fall through the cracks" so to speak and thus miss a full review. Grain transportation is a crucial element to the competitiveness of the industry, yet the *Western Grain Transportation Act* was not studied by Agriculture Canada. Undoubtedly other instances of jurisdictional uncertainty also exist, and the Committee feels that future reviews should be structured in such a way that all regulations are examined. Each department should be satisfied that its own regulations are being examined as well as regulations which may infringe upon the jurisdictional matters of that department.

48. Other areas were not examined as a matter of policy, for example, the role of supply management in the agricultural sector. Moreover, regulations represent the tool by which an Act of Parliament's policy is conducted. The fault may lay not so much with the regulation but with the inherent policy of the legislation. It is our opinion that the reviewers should not fear to delve deep into the source of the regulatory problem, and we suggest that the future reviews and the uncompleted ones look beyond the specific regulatory instrument.

49. Finally, we think these reviews should not be a one time affair. They should be part of the usual regulatory cycle. The consultation process should take place early in the review and it should be extensive. And for the greatest impact and widest dissemination of recommendations, the departments should report to Parliament in addition to the government.

The Committee therefore recommends that:

9.1 A review calendar should be established which would require each department to conduct an extensive policy and regulatory review, including extensive public consultation, every seven years. Moreover, the Committee further recommends that these efforts be coordinated so that every policy and regulation affecting each subject area be covered.

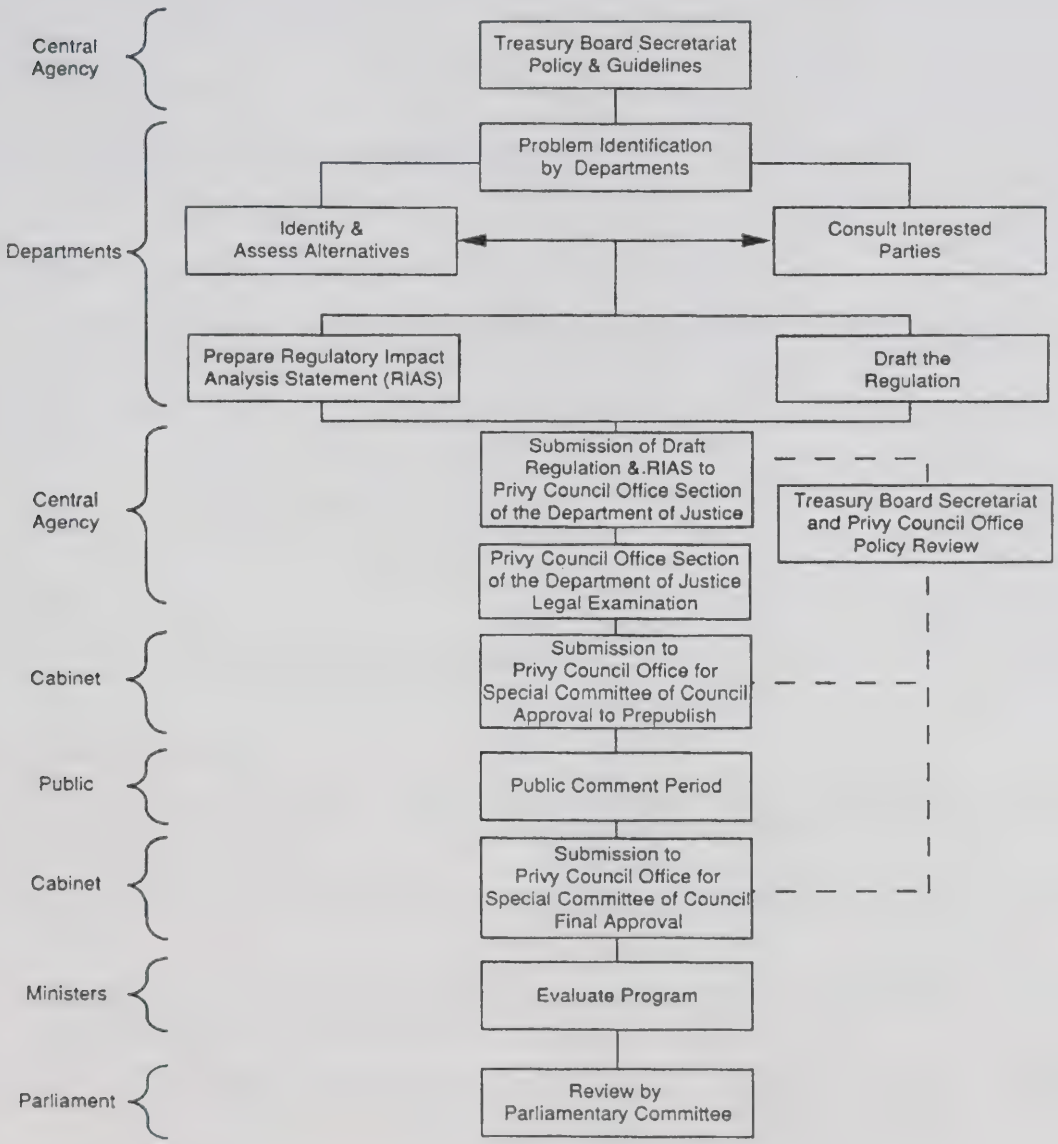
50. This could be achieved by granting each department the authority to examine everything that affects its subject area. While this might create some overlap and duplication, that might actually be desirable, producing, for example, two views as to the worth of the *Western Grain Transportation Act*. Another approach might be to give a central agency such as the Treasury Board Secretariat the job of coordinating and assigning specific tasks regarding such reviews.

Finally, we recommend that

9.2 The departmental reviews should be undertaken under the authority of legislation, not just administrative practice, and that the departments report to Parliament as well as the government.

APPENDIX I

Federal Regulatory Review Process



Source: Treasury Board of Canada, *The Federal Regulatory Process: An Interim Procedures Manual for Departments and Agencies, 1991.*

APPENDIX II

Regulatory Policy

POLICY OBJECTIVE

The objective of this policy is to ensure that use of the government's regulatory powers results in the greatest net benefit to Canadians.

POLICY STATEMENT

It is government policy that departments and agencies:

- justify the need for regulation;
- weigh the benefits of the regulations against their cost;
- establish the framework (compliance and enforcement policies, management systems and resources) needed to implement regulatory programs;
- determine the relevance, success and cost-effectiveness of existing regulatory programs; and
- provide for an open regulatory process.

APPLICATION

This policy applies to federal regulatory authorities.

POLICY REQUIREMENTS

For existing regulatory programs, and substantive new or amended regulations, departments and agencies must demonstrate that:

1. A problem or risk exists, government intervention is justified, and regulation is the best alternative.
2. Canadians have been consulted and have had an opportunity to participate in developing or modifying regulations and regulatory programs.
3. The benefits of the regulatory activity outweigh the costs, and the regulatory program is "structured" to maximize the gains to beneficiaries in relation to the costs to Canadian:
    - governments;
    - businesses; and
    - individuals.

4. Steps have been taken to ensure that the regulatory activity impedes as little as possible Canada's competitiveness.

5. The regulatory burden on Canadians has been minimized through such methods as cooperation with other governments.

6. Systems are in place to manage regulatory resources effectively. In particular:

   - compliance and enforcement policies are articulated, as appropriate; and

   - resources have been approved and are adequate to discharge enforcement responsibilities effectively, and to ensure compliance where the regulation binds the government.

RESPONSIBILITIES

Central agencies have a responsibility to assist departments to implement the above Policy Requirements and to ensure an efficient and timely regulatory process.

MONITORING

The Treasury Board Secretariat will monitor departmental performance and the effectiveness of this policy.

To do this, the Secretariat will rely on existing sources of information, including, where appropriate, the Federal Regulatory Plan, the departmental Multi-Year Operational Plans, Treasury Board submissions, major regulatory initiatives for Cabinet consideration, proposals going through the regulatory process, formal program evaluations and results of internal audits.

In addition, where appropriate, the Secretariat will utilize the work of third parties (e.g., Office of the Auditor-General) to assist in determining the degree of compliance with this policy.

Source: Treasury Board of Canada Secretariat, *Regulating in the 90s*, Ottawa, October 1992.

APPENDIX III

Citizen's Code of Regulatory Fairness

1. Canadians are entitled to expect that the government's regulation will be characterized by **minimum interference with individual freedom** consistent with the protection of community interests.

2. The Government will encourage and facilitate a **full opportunity for consultation** and participation by Canadians in the federal regulatory process.

3. The Government will provide Canadians with **adequate early notice** of possible regulatory initiatives.

4. The Government will take measures to **ensure greater efficiency** and promptness in discretionary and adjudicative regulatory decision-making.

5. Once regulatory requirements have been established in law, the government will communicate to Canadians, **in clear language**, what the regulatory requirements are, and why they have been adopted.

6. The rules, sanctions, processes, and actions of regulatory authorities will be **securely founded in law**.

7. The government will ensure that officials responsible for developing, implementing or enforcing regulations are **held accountable** for their advice and actions.

8. The government will take all possible measures to ensure that **businesses** of different size are **not burdened disproportionately** by the imposition of regulatory requirements.

9. The government will ensure that the **governments of the provinces** and territories are **given early notice** of and an adequate **opportunity to consult** on federal regulatory initiatives affecting their interests.

10. The government will **not use regulation unless** it has clear evidence that a problem exists, that government **intervention is justified** and that **regulation is the best alternative** open to the government.

11. The government will ensure that the **benefits of regulation exceed the costs** and will give particularly careful consideration to all new regulation that could impede economic growth or job creation.

12. The government will **avoid introducing regulations that control supply, price, entry and exit** in competitive markets except when overriding national interests are at stake.

13. The **sanctions and enforcement** powers specified in federal regulatory legislation will be **proportionate and appropriate** to the seriousness of the violation.

14. The government will **enhance the predictability of the exercise of discretionary powers** by federal regulatory authorities and ensure to the maximum extent possible inter-regional consistency in the administration of regulations.

15. The government will **encourage the public** to exercise its duty **to criticize ineffective or inefficient regulatory initiatives** and to offer suggestions for better or "smarter" ways of solving problems and achieving the government's social and economic objectives.

Source: OPRA (1988b, pp. 67-68).

APPENDIX IV

Possible Contents of an Annual Report on the State of Government Regulation in Canada

---

The proposed Annual Report, which would be prepared by the President of the Treasury Board, could contain the following major sections:

- Analysis of initiatives announced in the annual *Federal Regulatory Plan*: which ones were implemented and which are in process or dropped or delayed
- Categorization and counting of proposed new regulations by
  - department
  - type (legal definition)
  - size of economic consequences
- Estimates of total costs of federal regulation
  - proposed regulations
  - new regulations for each of the past five years
  - stock of regulatory programs

  This would need to be grouped by department and type of regulation.
- Assessment of the RIAS accompanying proposed regulations in the previous year:
  - classification in terms of the type of economic impact assessment: full CBA; partial CBA (e.g., costs only); cost effectiveness analysis
  - determination of number of regulations for which costs exceeded benefits and by how much
- Budgetary outlays (and PYs) on the administration and enforcement of all regulatory programs (grouped by departments or agencies) for each of the past five years. (This is presently done for the U.S. by the Center for the Study of American Business, Washington University at St. Louis—see Warren (1991).)
- Listing a brief description of all new regulatory statutes and major amendments to existing ones in the past year and those which are currently before Parliament.
- Listing of all regulatory programs evaluated in the past year.

- One-page summary of the major findings of all *ex post* evaluations of regulatory programs completed in the previous year.

- Listing (and one-page summary) of articles, studies and reports on regulation, the regulatory process and regulatory programs published by academics, government, or other private sector bodies during the past year.

Source: Stanbury (1992).

APPENDIX V

Possible Regulatory Complaints Settlement Process

1. Each department or agency would establish (and publicize) the position of Regulatory Complaints Officer (RCO). This title would be attached to an experienced person at the ADM level. Ideally, the RCO would be a person who could move easily within the department to acquire facts and propose resolution of complaints made by regulatees.

2. Complaints by regulatees which cannot be resolved at the operating level (e.g., program branch officials) would be referred to the RCO by the regulated. The RCO would have 30 days in which to try to obtain a solution (resolution) satisfactory to the department and the regulated. In the last instance, the RCO would request a decision by the Minister. Most of the RCO's work would consist of acting as a mediator trying to find a way of resolving the conflict.

3. If the RCO is unable to resolve the regulated's complaint, the regulated could request that a Regulatory Complaints Arbitrator (RCA) be appointed to hear the case within 30 days.

4. RCAs would be individuals (lawyers, former public servants, academics) chosen from a set of such persons knowledgeable about regulation and its processes and who stand ready to arbitrate such disputes.

5. The basic rules of the arbitration would be as follows:

   - The hearing would be limited to one day. Each side would have no more than 3.5 hours to present its case and question the other side's witnesses. Each side could submit up to 30 pages of documents in advance of the hearing and a similar amount during the hearing.
   - The parties would not be represented by lawyers so as to reduce the costs and keep the process more "user friendly."
   - With the permission of the parties, the RCA could interrupt the hearing so as to attempt to mediate a settlement. If unsuccessful, the hearing would resume and the RCA would render a decision.
   - The decision of the RCA would be handed down within two days of the hearing and it would include brief reasons (say 5-6 pages).
   - The decision of the RCA would not impair the legal rights of either party. Either could use traditional remedies, e.g., the courts.
   - The department would pay the fees and expenses of the RCA and would make all reasonable efforts to have the hearing in a city convenient to the regulated. RAD should prepare a report on the feasibility of this proposal. RAD's report should be reviewed by the Commons Standing Committee on Finance (as the Subcommittee on Regulations and Competitive- ness will have completed its work and be disbanded).

Source: Stanbury (1992).

APPENDIX VI

List of witnesses

Associations and Individuals	Issue No.
Air Transport Association	
Gordon Sinclair, President and Chief Executive Officer	15
Alberta Government Telephone	
J.H. Pratt, Vice-President, Regulatory Affairs	21
C.D. Howe Institute	
David Brown, Senior Policy Analyst	10
C.P. Rail	
M.D. Apedaile, Assistant Vice-President, Government and Industry Affairs	22
Faye Ackermans, Acting Director General, Regulatory Affairs	22
Canadian Association of Petroleum Producers	
Verne G. Johnson, President, LASMO Canada Inc. and member of CAPP Board of Governors	20
Robert M. Feick, Vice-President	20
Canadian Association of Regulated Importers	
Robert de Valk, General Manager	13
Canadian Cattlemen's Association	
Jim Caldwell, Assistant Manager and Director of Government Affairs	21
Mary Dean, Director, Public Affairs	21
Canadian Chamber of Commerce	
Timothy E. Reid, President	10
Canadian Chemical Producers Association	
Jean M. Bélanger, President	16
David W. Goffin, Vice-President, Business Development	16
Gordon Lloyd, Vice-President, Technical Affairs	16
Canadian Council of Grocery Distributors	
John F. Geci, President and Chief Executive Officer	16
Norman Lesh, Member of the Ontario Regional Council	16
Canadian Exporters' Association	
The Honourable Gerald A. Regan, Chair of the Board	22
James D. Moore, Vice-President, Policy	22
Canadian Federation of Agriculture	
Sally Rutherford, Executive Director	22
Canadian Federation of Independent Business	
Garth Whyte, Director, National Affairs	21
Brian Gray, Vice-President, Policy and Research	21
Canadian Fertilizer Institute	
Dr. Gordon Ross, Chairman of the Board	12
Jim Brown, Managing Director	12
Roger Larson, Assistant Managing Director	12

Associations and Individuals	Issue
Canadian Manufacturers of Chemical Specialties Association	
Michael Cloghesy, General Director	1
Canadian Manufacturing Industries Forum	
Phillip Nance, President, Medical Devices Canada	21
Stephen Van Houghton, President, Canadian Manufacturing Association	21
Canadian Meat Council	
David M. Adams, General Manager	20
Canadian Organization of Small Business	
Don Eastcott, Managing Director and Corporate Secretary	10
Canadian Passenger Vessel Association	
Ian Campbell, Executive Director	22
Canadian Soft Drink Association	
Paulette Vinette, President	22
Wayne Mailloux, Executive Committee Member	22
Canadian Standards Association	
Peter Ridout, Director, Government and Industry Relations	10
Robin Haighton, Manager, Government and Industry Relations	10
Canadian Trucking Association	
Gilles J. Bélanger, President	20
Laura Scott Kilgour, Executive Director	20
Ken MacLaren, Legislative Consultant	1
Consumers' Association of Canada	
Marilyn Lister, National President	19
Mark Haney, Director, Policy Research	19
Department of Agriculture	
The Hon. William Hunter McKnight, Minister	11
George Pearson, Acting Director, Impact Analysis Division, Grains and Oilseeds Branch	14
Patti Miller, Senior Advisor, Industry Relations, Grain Marketing Bureau, Grains and Oilseeds Branch	14
Dr. H. Bjarnason, Associate Deputy Minister, Grains and Oilseeds Branch	11, 14
Dr. A. Olson, Assistant Deputy Minister, Food Production and Inspection Branch	11
A. Cocksedge, Executive Secretary, Departmental Regulatory Review Secretariat	11
Department of Consumer and Corporate Affairs	
Nancy Hughes Antony, Deputy Minister, Executive Committee	4
David Watters, Assistant Deputy Minister, Consumers	4
Jean Gariépy, Director, Product Safety Branch	4
Department of Environment	
John Buccini, Director, Commercial Chemical Branch	6

Associations and Individuals	Issue
Caroline H. Iwacaki, Economist, Regulatory and Economic Affairs Division Environmental Protection	6
Hugh Cook, Senior Program Engineer, Industrial Programs Branch Environmental Protection	6
Department of Industry, Science and Technology	
Robert G. Blackburn, Assistant Deputy Minister, Policy	9
Ron Harper, Director, Environmental Affairs Directorate	6
Department of Small Businesses and Tourism	
The Hon. Tom Hockin, Minister of State	9
Department of Transport Canada	
The Hon. Shirley Martin, Minister of State	5
Dave Bell, Assistant Deputy Minister, Review	5
Fair Access to Canada's Transportation System (F.A.C.T.S.) Coalition	
Donald Paterson, Co-Chairman	18
Federally Regulated Employers — Transportation and Communication	
Jack A. McGuire, Acting Chairman	21
Donald V. Brazier, Assistant Vice-President, Industrial Relations, CP Rail	21
Food Institute of Canada	
Christopher J. Kyte, Executive Director	1, 15
Henry Penner, Vice-President, Manufacturing Nabisco Brands Ltd.	15
Further Poultry Processors Association of Canada	
Robert Bishop, Chairman	13
Robert de Valk, General Manager	13
Grocery Products Manufacturers of Canada	
Dr. Dewey Peterson, Vice-President, Corporate Affairs Kellogg Canada Inc.	22
Sandra Banks, Vice-President, Government Relations	22
Laurie Curry, Director, Technical	22
INCO Limited	
R.J. Hilton, Manager, Occupational and Environmental Health	22
Thomas C. Burnett, Director of Government Affairs	22
Individuals	
Larry Martin, Professor of Agricultural Policy, University of Guelph	1
Michel Boucher, Professor, University of Québec	1
Cheryl Knebel, Consultant	1
D.G. McFetridge, Professor of Economics, Carleton University	1
Vernon Smith, Private Consultant	13
Bryne Purchase, Senior Research Director, Economic Council of Canada	1
W.T. Stanbury, Professor, University of British Columbia	1
Thomas D. Hopkins, Professor, Rochester Institute of Technology	15
Dionigi M. Fiorita, Lawyer, Lavery DeBilly	1
Scott Jacobs, Administrator, Public Management Service, Organization for Economic Co-operation and Development	21
Stanley Brown, National Director, Price Waterhouse	17
International Association of Great Lake Ports	
S. Paul Kennedy, Director of Marketing, Thunder Bay Harbour Commission	21

Associations and Individuals	Issue
Kimberly-Clark Limited	
Joe Kilkenny, Business Director, Household Products	22
The Honourable William H. Jarvis, P.C. Q.C., Counsel, McCarthy Tétrault	22
C. Roderick MacKenzie, Partner, McCarthy Tétrault	22
Lee Valley Tools Ltd.	
Leonard Lee, President	8
Mining Association of Canada	
George Miller, President	21
Henry Brehaut, Vice-President, Environment Placer Domer Inc.	21
John Primak, Acting Vice-President, Environment and Health	21
National Dairy Council of Canada	
Dale Tulloch, Vice-President	12
Pierre Nadeau, Vice-President	12
National Farmers Union	
Wayne Easter, President	18
Kevin J. Arsenault, Executive Secretary	18
Office of the Auditor General of Canada	
Denis Desautels, Auditor General	7
Alan Gilmore, Principal, Audit Operations Branch	7
Ontario Government	
Jan Ruby, Assistant Deputy Minister	19
Prairie Pools	
Anders Bruun, Corporate Secretary and General Counsel	1
Ray Howe, Director	21
Patty Townsend, Manager, Communications and Public Affairs	1, 21
Quality Management Institute	
Larry Rogers, President	7
Retail Council of Canada	
Alasdair J. McKichan, President	17
The Prosperity Secretariat	
Dawnita A.K. Spac, Director, Domestic Markets, Competitiveness	1
Treasury Board of Canada Secretariat	
The Hon. Gilles Loiselle, President	2
James K. Martin, Director, Regulatory Affairs	1, 2, 3
Western Canadian Wheat Growers Association	
Hubert Esquirol, President	18
Alanna Kock, Executive Director	18
Dan Cutforth, Director	18

A copy of the Minutes of Proceedings and Evidence to this report (*Issues Nos. 1 to 23, of the Sub-Committee on Regulations and Competitiveness and Issue No. 53 of the Standing Committee on Finance, which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

MURRAY DORIN,
Chairman.

Minutes of Proceedings

THURSDAY, DECEMBER 10, 1992
(68)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance met at 3:30 o'clock p.m. this day, in Room 253-D, Centre Block, the Chairman, Murray Dorin, presiding.

Members of the Committee present: Murray Dorin, Steven Langdon, Diane Marleau, René Soetens and Greg Thompson.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Basil Zafiriou and Marion Wrobel, Senior Analysts.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee proceeded to the consideration of a draft report.

On motion of René Soetens, it was agreed,—That, the Committee adopt the First Report of the Sub-committee on Regulations and Competitiveness, concerning regulations and competitiveness, as the Seventeenth Report of the Standing Committee on Finance and that the Chairman present the report to the House.

On motion of René Soetens, it was agreed,—That, the Committee print an additional 300 copies, over and above the usual 1,000 copies, of the Seventeenth Report concerning regulations and competitiveness, and the cost of these extra copies be reimbursed by the Treasury Board of Canada.

On motion of René Soetens, it was agreed,—That, the issue of the *Minutes of Proceedings and Evidence* containing the Seventeenth Report concerning regulations and competitiveness be printed in tumble format with a special cover.

At 3:31 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Susan Baldwin
Clerk of the Committee

Procès-verbaux

LE JEUDI 10 DÉCEMBRE 1992
(68)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances se réunit aujourd'hui, à 15 h 30, dans la pièce 253-D de l'édifice du Centre, sous la présidence de M. Murray Dorin (*président*).

Membres du Comité présents : Murray Dorin, Steven Langdon, Diane Marleau, René Soetens et Greg Thompson.

Également présents : *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement* : Basil Zafiriou et Marion Wrobel, analystes principaux.

En conformité avec le paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité procède à l'examen d'un projet de rapport.

Sur proposition de M. René Soetens, le Comité convient d'adopter comme dix-septième rapport le premier rapport du Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité portant justement sur cette question et de le faire présenter à la Chambre par le président.

Sur proposition de M. René Soetens, il est convenu de faire imprimer, en plus des 1 000 exemplaires habituels, 300 autres exemplaires du dix-septième rapport portant sur la réglementation et la compétitivité et de se faire rembourser le coût de ce tirage supplémentaire par le Conseil du Trésor du Canada.

Sur proposition de M. René Soetens, il est convenu de faire imprimer tête-bêche et sous couverture spéciale le fascicule des *Procès-verbaux et témoignages* comportant le dix-septième rapport sur la réglementation et la compétitivité.

À 15 h 31, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité,

Susan Baldwin

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages relatifs à ce rapport *(fascicules nos 1 à 23 du Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité et fascicule no 53 du Comité permanent des finances qui comprend le présent rapport)* est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

MURRAY DORIN

Associations et témoins	Fascicule nº
Western Canadian Wheat Growers Association	
Hubert Esquirol, président	18
Alanna Kock, directrice exécutive	18
Dan Cutforth, directeur	18

Associations et témoins	Fascicule nº
George Pearson, directeur intérimaire, Analyse d'impact, Direction générale des céréales et oléagineux	14
Patti Miller, conseillère principale, Relations avec l'industrie, Direction de la commercialisation des grains, Direction générale des céréales et oléagineux	14
Dr A. Olson, sous-ministre adjoint, Direction générale de la production et de l'inspection des aliments	11
A. Cocksedge, secrétaire général, Secrétariat ministériel pour l'examen de la réglementation	11
Ministère de la Consommation et Affaires commerciales	
Nancy Hughes Antony, sous-ministre, Comité de direction	4
David Watters, sous-ministre adjoint, Consommation	4
Jean Gariépy, directeur, Sécurité des produits	4
Ministère de l'Environnement	
John Buccini, directeur, Direction des produits chimiques commerciaux	6
Caroline H. Iwacaki, économiste, Division des programmes réglementaires et économiques, Protection de l'environnement	6
Hugh Cook, ingénieur senior de programmes, Direction des programmes industriels, Protection de l'environnement	6
Ministère de l'Industrie, Sciences et Technologie	
Robert G. Blackburn, sous-ministre adjoint, Politique	9
Ron Harper, directeur, Direction de la réglementation environnementale	6
Ministère des Petites entreprises et du Tourisme	
L'hon. Tom Hockin, ministre d'État	9
Ministère des Transports	
L'hon. Shirley Martin, ministre d'État	5
Dave Bell, sous-ministre adjoint, Revue	5
Organisation canadienne des petites entreprises	
Don Eastcott, directeur administratif et secrétaire corporatif	10
Prairie Pools	
Anders Bruun, secrétaire corporatif et conseiller général	1
Ray Howe, directeur	21
Patty Townsend, gérante, Communications et relations publiques	1, 21
Quality Management Institute	
Larry Rogers, président	7
Secrétariat de la prospérité	
Dawnita A.K. Spac, directrice, Marchés domestiques, Compétitivité	1
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada	
L'hon. Gilles Loiselle, président	2
James K. Martin, directeur, Affaires réglementaires	1, 2, 3
Syndicat national des agriculteurs	
Wayne Easter, président	18
Kevin J. Arsenault, secrétaire exécutif	18

Associations et témoins	Fascicule nº
Fédération canadienne de l'entreprise indépendante	
Garth Whyte, directeur, Questions nationales	21
Brian, Gray, vice-président, Politique et recherches	21
Fédération canadienne de l'agriculture	
Sally Rutherford, directrice exécutive	22
Gouvernement de l'Ontario	
Jan Ruby, sous-ministre adjointe	19
INCO Limitée	
R.J. Hilton, gérant	22
Thomas C. Burnett, directeur des affaires gouvernementales	22
Individus	
Larry Martin, professeur en politique agricole, Université de Guelph	1
Michel Boucher, professeur, Université du Québec	1
Cheryl Knebel, consultante	1
D.G. McFetridge, professeur en économie, Université de Carleton	1
Vernon Smith, consultant	13
Bryne Purchase, directeur de recherche principal, Conseil économique du Canada	1
W.T. Stanbury, professeur, Université de la Colombie-Britannique	1
Thomas D. Hopkins, professeur, Institut de technologie de Rochester	15
Dionigi M. Fiorita, avocat, Lavery DeBilly	1
Scott Jacobs, administrateur, Service de la gestion publique, Organisation de coopération et de développement économiques	21
Stanley Brown, directeur national, *Price Waterhouse*	17
Institut C.D. Howe	
David Brown, analyste principal de politiques	10
Institut canadien des engrais	
Dr. Gordon Ross, président du Conseil	12
Jim Brown, administrateur délégué	12
Roger Larson, administrateur délégué adjoint	12
Institut des aliments du Canada	
Christopher J. Kyte, directeur général	1, 15
Henry Penner, vice-président, fabrication Nabisco Brands Ltd.	15
Kimberly-Clark Limitée	
Joe Kilkenny, *Business Director, Household Products*	22
L'honorable William H. Javis, c.p., c.r., conseiller, McCarthy Tétrault	22
C. Roderick MacKenzie, associé, McCarthy Tétrault	22
Lee Valley Tools Ltée	
Leonard Lee, président	8
Ministère de l'Agriculture	
L'hon. William Hunter McKnight, ministre	11
Dr Harold Bjarnason, sous-ministre associé, Direction générale des céréales et oléagineux	11, 14

Associations et témoins	Fascicule nº
Association internationale des ports des Grands Lacs	
S. Paul Kennedy, directeur du marketing, Commission du port de Thunder Bay	21
Association minière du Canada	
George Miller, président	21
Henry Brehaut, vice-président, Environnement *Placer Dome Inc.*	21
John Primak, vice-président intérimaire, Environnement et santé	21
Bureau du Vérificateur général du Canada	
Denis Desautels, vérificateur général	7
Alan Gilmore, directeur principal, Direction générale des opérations de vérifications	7
C.P. Rail	
M.D. Apedaile, vice-président adjoint, Pouvoirs publics et industriels	22
Faye Ackermans, directrice générale intérimaire, Réglementation gouvernementale	22
Canadian Cattlemen's Association	
Jim Caldwell, gérant adjoint et directeur des affaires gouvernementales	21
Mary Dean, directrice, Question publique	21
Canadian Manufacturing Industries Forum	
Phillip Nance, président, Medical Devices Canada	21
Stephen Van Houghton, président, *Canadian Manufacturing Association*	21
Chambre de commerce du Canada	
Timothy E. Reid, président	10
Conseil canadien de la distribution alimentaire	
John F. Geci, président et chef de la direction	16
Norman Lesh, membre du Conseil régional de l'Ontario	16
Conseil canadien du commerce de détail	
Alasdair J. McKichan, président	17
Conseil des viandes du Canada	
David M. Adams, directeur général	20
Conseil national de l'industrie laitière du Canada	
Dale Tulloch, vice-président	12
Pierre Nadeau, vice-président	12
Employeurs de Transports et Communications de régie fédérale	
Jack A. McGuire, président intérimaire	21
Donald V. Brazier, vice-président adjoint, Relations industrielles, CP Rail	21
Fabricants canadiens de produits alimentaires	
Dewey Peterson, vice-président, Affaires corporatives Kellogg Canada Inc.	22
Sandra Banks, vice-présidente, Relations gouvernementales	22
Laurie Curry, directrice, Affaires techniques	22
Fair Access to Canada's Transportation System (F.A.C.T.S.) Coalition	
Donald Paterson, coprésident	18

ANNEXE VI

Liste des témoins

Associations et témoins	Fascicule nº
Alberta Government Telephone	
J.H. Pratt, vice-président, Affaires réglementaires	21
Association canadienne des importateurs réglementés	
Robert de Valk, directeur principal	13
Association canadienne de normalisation	
Peter Ridout, directeur, Relations gouvernementales et industrielles	10
Robin Haighton, chef, Relations gouvernementales et industrielles	10
Association canadienne de boissons gazeuses	
Paulette Vinette, présidente	22
Wayne Mailloux, membre exécutif du Comité	22
Association canadienne des manufacturiers de spécialités chimiques	
Michael Cloghesy, directeur général	1
Association canadienne des transformateurs de volailles	
Robert Bishop, président	13
Robert de Valk, directeur principal	13
Association canadienne des fabricants de produits chimiques	
Jean M. Bélanger, président	16
David W. Goffin, vice-président, Développement commercial	16
Gordon Lloyd, vice-président, Affaires techniques	16
Association canadienne des producteurs pétroliers	
Verne G. Johnson, président, LASMO Canada Inc. et membre du conseil des gouverneurs de CAPP	20
Robert M. Feick, vice-président	20
Association canadienne des bateaux passagers	
Ian Campbell, directeur exécutif	22
Association canadienne du camionnage	
Gilles J. Bélanger, président	20
Laura Scott Kilgour, directrice exécutive	20
Ken MacLaren, conseiller juridique	1
Association des consommateurs du Canada	
Marilyn Lister, présidente nationale	19
Mark Haney, directeur des Politiques de recherche	19
Association des exportateurs canadiens	
L'honorable Gerald A. Regan, président du Conseil	22
James D. Moore, vice-président, Politiques	22
Association du transport aérien	
Gordon Sinclair, président et chef de la direction	15

devrait être revu par le Comité permanent des finances de la Chambre des communes (étant donné que le Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité aura terminé son travail et aura été démantelé).

Source : Stanbury (1992).

ANNEXE V

Processus de règlement des plaintes en matière de réglementation - proposition

---

1. Chaque ministère ou organisme créerait (et annoncerait cette création) le poste d'agent des plaintes en matière de réglementation (l'agent). Ce titre serait réservé à une personne d'expérience occupant des fonctions de niveau ADM. L'idéal ce serait que l'agent puisse se déplacer facilement au sein du ministère pour recueillir des informations et proposer une solution aux plaintes déposées par les réglementés.

2. Les plaintes déposées par les réglementés et pour lesquelles aucune solution ne peut être trouvée au niveau opérationnel (p. ex. au niveau des responsables des programmes) seraient renvoyées à l'agent par les réglementés. Ce dernier disposerait de trente jours pour essayer d'en arriver à un règlement satisfaisant pour le ministère et le réglementé. S'il y parvenait, il demanderait au ministre de rendre une décision. La tâche de l'agent consisterait surtout à faire office de médiateur pour tenter de résoudre le conflit.

3. Si l'agent ne parvenait pas à régler la plainte du réglementé, il pourrait demander la nomination d'un arbitre des plaintes en matière de réglementation (APR), qui devrait entendre l'affaire dans les trente jours.

4. Les APR seraient des particuliers (avocats, anciens fonctionnaires, universitaires) bien informés de la réglementation et de ses processus et prêts à arbitrer de tels conflits.

5. Voici quelles seraient les règles fondamentales de l'arbitrage :

   - L'audience ne durerait qu'une seule journée. Chaque partie disposerait d'au plus 3 heures et demie pour défendre sa cause et interroger les témoins de l'autre partie. Chaque partie pourrait déposer jusqu'à 30 pages avant l'audition. Elle aurait droit d'en déposer tout autant pendant l'audition.

   - Les parties ne seraient pas représentées par des avocats, afin de réduire les coûts et de rendre le processus plus «convivial».

   - Avec la permission des parties, l'APR pourrait interrompre l'audience pour tenter d'obtenir un règlement par médiation. En cas d'échec, l'audience reprendrait et l'APR rendrait une décision.

   - L'APR rendrait la décision dans les deux jours qui suivent la fin de l'audience. Cette dernière ferait brièvement état des raisons la motivant (disons entre cinq et six pages).

   - La décision de l'APR ne porterait pas atteinte aux droits légaux de l'une ou de l'autre partie, qui pourrait recourir à des moyens traditionnels, p. ex. les tribunaux.

   - Le ministère réglerait les droits et les dépenses de l'APR et ferait tout effort raisonnable pour que l'audience ait lieu dans une ville convenant à la société réglementée. La DAR devrait préparer un rapport sur la faisabilité de cette proposition. Le rapport de la DAR

- Liste de tous les programmes de réglementation évalués au cours de l'année précédente.

- Résumé d'une page des principales conclusions de toutes les évaluations à posteriori des programmes de réglementation effectuées au cours de l'année précédente.

- Liste (et résumé d'une page) des articles, études et rapports sur la réglementation, le processus de réglementation et les programmes de réglementation publiés par des universitaires, le gouvernement ou d'autres organismes du secteur privé au cours de l'année précédente.

Source : Stanbury (1992).

ANNEXE IV

Rapport annuel sur l'état de la réglementation gouvernementale au Canada—proposition

Le rapport annuel proposé, qui serait préparé par le président du Conseil du Trésor, pourrait contenir les principales sections suivantes :

- Analyse des initiatives annoncées dans la publication annuelle *Projets de réglementation fédérale* : quels sont ceux qui ont été mis en oeuvre et quels sont ceux qui sont à l'étape de l'élaboration, ont été abandonnés ou ont été reportés
- Catégorisation et dénombrement des nouveaux projets de règlement par
  - ministère
  - type (défini par la loi)
  - importance des répercussions économiques
- Prévisions des coûts globaux de la réglementation fédérale
  - projets de règlement
  - nouveaux règlements pour chacune des cinq dernières années
  - réserve de programmes de réglementation

  Un regroupement s'imposerait par ministère et par type de règlement.
- Évaluation du REIR accompagnant les projets de règlement de l'année précédente :
  - classement selon le type d'évaluation d'impact économique : analyse de rentabilité complète; analyse de rentabilité partielle (p. ex. coûts seulement); analyse coût-efficacité
  - Détermination du nombre de règlements pour lesquels les coûts dépassent les avantages et dans quelle proportion
- Dépenses (et A-P) pour l'administration et l'application de tous les programmes de réglementation (regroupées par ministère ou organisme) pour chacune des cinq dernières années. (Cette tâche est accomplie, à l'heure actuelle, aux États-Unis par le *Center for the Study of American Business*, Washington University à Saint-Louis – voir Warren (1991).)
- Brève description de toutes les nouvelles lois de réglementation et principales modifications apportées aux règlements existants au cours de la dernière année, ainsi que de celles qui sont présentement à l'étude au Parlement.

(15) Le gouvernement **invitera le public à critiquer les règlements inefficaces ou inefficients** et à proposer des moyens de mieux résoudre les problèmes et d'atteindre les objectifs socio-économiques fédéraux.

Source : BPAR (1988, aux pp. 67 et 68).

ANNEXE III

Code d'équité du citoyen en matière de réglementation

---

(1) Les Canadiens ont le droit de s'attendre à ce que la réglementation fédérale restreigne **le moins possible les libertés individuelles** tout en protégeant les intérêts communs.

(2) Le gouvernement encouragera et facilitera **la consultation** et la participation **entières** des Canadiens au processus de réglementation fédérale.

(3) Le gouvernement avisera les Canadiens **en émettant un préavis raisonnable** des projets de réglementation.

(4) Le gouvernement prendra les mesures nécessaires pour **accroître l'efficacité** et la célérité des décisions de réglementation à caractère discrétionnaire et arbitraire,

(5) Après l'entrée en vigueur d'une nouvelle réglementation, le gouvernement fera savoir à tous les Canadiens, **en termes clairs,** ses exigences et les raisons de son adoption.

(6) Les règles, les sanctions, les mécanismes et les décisions des organismes de réglementation auront **un fondement juridique solide.**

(7) Le gouvernement **tiendra** les fonctionnaires qui s'occupent de l'élaboration, de la mise en oeuvre et de l'application des règlements **responsables** de leurs avis et décisions.

(8) Le gouvernement veillera à ce que l'adoption de règlements uniformes **n'impose pas aux entreprises un fardeau qui soit disproportionné à leur taille.**

(9) Le gouvernement veillera à ce que les **gouvernements des provinces** et des territoires **soient informés et consultés à l'avance** des projets fédéraux de réglementation qui les concernent.

(10) Le gouvernement **n'utilisera la réglementation que** s'il a clairement la preuve qu'un problème existe, qu'une **intervention** gouvernementale **est justifiée** et que la **réglementation constitue la meilleure solution possible.**

(11) Le gouvernement veillera à ce que les **avantages de la réglementation en dépassent les coûts** et accordera une attention particulière aux nouveaux règlements qui pourraient freiner la croissance de l'économie ou la création d'emplois.

(12) Le gouvernement **évitera de réglementer l'offre, les prix, l'entrée et la sortie** dans les marchés concurrentiels, sauf quand des intérêts nationaux majeurs sont en jeu.

(13) Les **sanctions et les pouvoirs** prévus dans les règlements fédéraux seront **proportionnés et adaptés** à la gravité de l'infraction.

(14) Le gouvernement **prendra les mesures nécessaires pour accroître la prévisibilité de l'exercice des pouvoirs discrétionnaires** des organismes fédéraux de réglementation et veillera, dans toute la mesure du possible, à ce que les règlements soient appliqués avec uniformité dans les régions.

4. Que des mesures ont été prises pour faire en sorte que les programmes de réglementation gênent le moins possible la compétitivité du Canada.

5. Que le fardeau de la réglementation imposé aux Canadiens a été minimisé grâce à des méthodes comme la coopération avec d'autres gouvernements.

6. Que des systèmes sont en place pour gérer efficacement les ressources de la réglementation et en particulier :

   - que des politiques régissant l'application et le respect des règlements ont été formulées, le cas échéant;

   - que des ressources ont été approuvées et sont suffisantes pour s'acquitter efficacement des responsabilités en matière d'application des règlements, et pour permettre l'observation des règlements lorsque ces derniers s'appliquent au gouvernement.

RESPONSABILITÉS

Les organismes centraux ont la responsabilité d'aider les ministères à mettre en oeuvre les exigences de la politique susmentionnée et de mettre en place un processus de réglementation opportun.

SURVEILLANCE

Le Secrétariat du Conseil du Trésor surveillera la performance des ministères ainsi que l'efficacité de la présente politique.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor utilisera à cette fin les sources d'information actuelles, notamment, s'il y a lieu, les *Projets de réglementation fédérale*, les plans opérationnels pluriannuels des ministères, les présentations au Conseil du Trésor, les grandes mesures réglementaires qui sont soumises à l'étude du Cabinet, les propositions qui sont soumises au processus de réglementation, les évaluations officielles des programmes et les résultats des vérifications internes.

De plus, le Secrétariat du Conseil du Trésor aura recours, le cas échéant, au travail de tiers (p. ex. le Bureau du vérificateur général) pour déterminer la mesure dans laquelle le présente politique est respectée.

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor, *Regulating in the 90's*, octobre 1992.

ANNEXE II

Politique de réglementation

OBJECTIF DE LA POLITIQUE

La présente politique vise à faire en sorte que le recours aux pouvoirs de réglementation du gouvernement procure aux Canadiens les avantages nets les plus grands possible.

ÉNONCÉ DE POLITIQUE

La politique du gouvernement fédéral veut que les ministères et organismes

- démontrent la nécessité d'établir des règlements
- évaluent les avantages des règlements par rapport à leurs coûts
- mettent en place les structures (les politiques régissant l'application et le respect des règlements, les systèmes de gestion et les ressources) qui sont nécessaires à la mise en oeuvre des programmes de réglementation
- évaluent le bien-fondé, la réussite et le rendement des programmes de réglementation existants
- prévoient un processus de réglementation ouvert

APPLICATION

La présente politique s'applique aux autorités de réglementation du gouvernement fédéral.

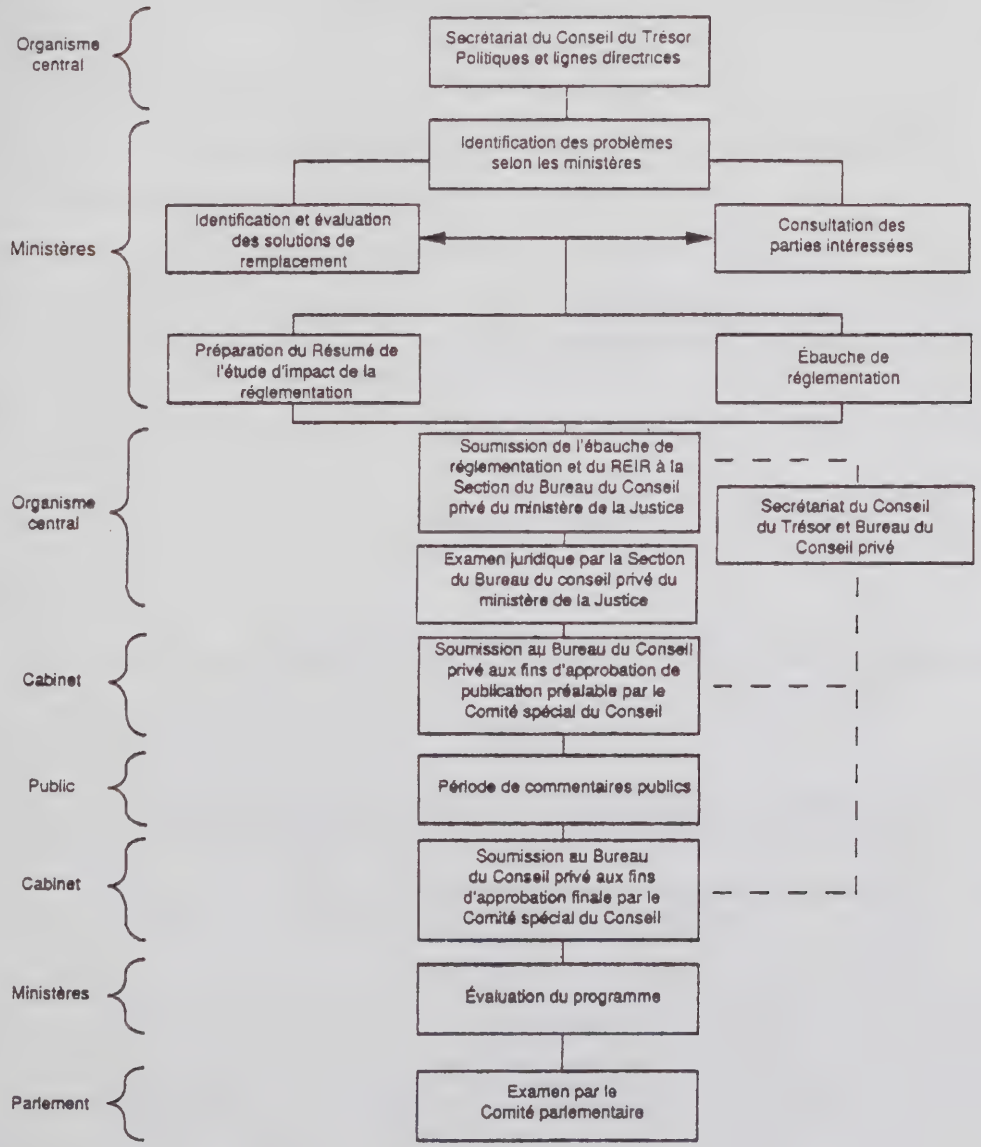
EXIGENCES DE LA POLITIQUE

Pour les programmes de réglementation existants, et les règlements importants, qu'ils soient nouveaux ou modifiés, les ministères et les organismes doivent prouver :

1. Qu'un problème ou un risque existe, que l'intervention du gouvernement est justifiée et que la réglementation est la meilleure solution de rechange.
2. Que les Canadiens ont été consultés et qu'ils ont eu l'occasion de prendre part à l'élaboration ou à la modification des programmes de réglementation et des règlements.
3. Que les avantages de la réglementation compensent pour les coûts, et que le programme de réglementation est structuré pour maximiser les avantages pour les bénéficiaires par rapport aux coûts pour les Canadiens :
    - les gouvernements
    - les entreprises
    - les particuliers

ANNEXE I

Processus d'examen de la réglementation fédérale



Source : Conseil du Trésor du Canada, *Le Processus de réglementation fédérale à l'intention des ministères et organismes fédéraux*, 1991.

48. Certains volets qui relèvent davantage de la politique ministérielle n'ont pas été examinés. C'est le cas du rôle du système de gestion de l'offre dans le secteur agricole. En outre, les règlements constituent l'instrument au moyen duquel les lois fédérales sont appliquées. Les lacunes peuvent très bien ne pas se situer au niveau de la réglementation, mais à celui des lois elles-mêmes. Nous sommes d'avis que ceux qui sont chargés de revoir la réglementation ne devraient pas craindre d'aller à la source du problème. Il serait peut-être bon qu'à l'occasion d'examens futurs, ou si l'on décide de compléter ceux qui doivent l'être, on n'hésite pas à aller au-delà des règlements.

49. Enfin, nous croyons que ces examens ne devraient pas se limiter à un exercice unique. Ils devraient faire partie du cycle réglementaire normal. Les consultations devraient se tenir au début de l'exercice et être largement ouvertes. Et pour que les recommandations aient le plus d'effet et la plus grande diffusion possible, les ministères devraient faire rapport de leurs conclusions au Parlement plutôt qu'au gouvernement.

Le Comité recommande donc :

9.1 Qu'un calendrier d'examen soit établi afin que chaque ministère soit tenu de procéder, tous les sept ans, à un examen approfondi de ses politiques et règlements, y compris à des consultations publiques ouvertes dans le cadre de cet examen. Le Comité recommande en outre que ces efforts soient coordonnés, afin que toutes les politiques et tous les règlements de chaque sphère d'activité soient examinés.

50. À cette fin, chaque ministère pourrait être autorisé à examiner tout ce qui touche à son domaine de compétence. Malgré certains risques de chevauchement ou de dédoublement, l'exercice pourrait être effectivement souhaitable, car il pourrait donner lieu à l'expression de deux visions différentes concernant par exemple l'utilité de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*. On pourrait aussi confier à un organisme central comme le Secrétariat du Conseil du Trésor le mandat de coordonner l'exercice et d'assigner des tâches particulières à chaque ministère.

Enfin, le Comité recommande :

9.2 Que les examens ministériels soient imposés par la loi et ne relèvent pas uniquement du domaine de l'administration, et que les ministères fassent rapport de leurs conclusions au Parlement ainsi qu'au gouvernement.

40. Les préférences du marché devraient être le critère sur lequel se fonder pour déterminer le format des emballages. Les exigences d'uniformité concernant les emballages devront être abolies d'ici six mois dans le cas des fruits et des légumes vendus au détail et en gros. D'autres modifications et abolitions sont également prévues.

41. Agriculture Canada délivre également des attestations pour un certain nombre de produits destinés à l'exportation. La tendance internationale privilégie cependant la délégation de cette responsabilité à des tiers. Le Ministère consultera les représentants de l'industrie pour étudier des moyens d'adopter cette voie.

42. Une approche similaire devra être utilisée pour l'enregistrement et les licences. Certains produits doivent être approuvés par le gouvernement pour des motifs de santé et de sécurité ou parce qu'un produit non conforme risquerait de nuire à l'économie et que le marché ne peut offrir les garanties suffisantes. Le gouvernement continuera de réglementer ce secteur, mais accordera la priorité aux mesures qui n'ont pas d'incidence sur la compétitivité. Par ailleurs, l'attestation et la détermination de la qualité d'un produit continueront de relever uniquement de l'industrie.

3. Prestation des services réglementaires

43. Comme dans les témoignages livrés à notre Sous-comité, de nombreux représentants de l'industrie se sont plaints de la manière dont les importations sont traitées par rapport aux produits fabriqués au Canada. Le Ministère proposera, après avoir mené d'autres consultations, un mécanisme instituant un guichet unique pour les importations, accordant un traitement uniforme et équitable pour tous les produits et comportant des services d'inspection centralisés et rationalisés aux endroits où le risque est le plus élevé.

44. Il arrive en outre souvent qu'en cas de défaut d'observation, le processus soit si lent qu'il peut-être avantageux, sur le plan de la concurrence de se soustraire à la loi. L'utilisation d'amendes administratives, auxquelles le Ministère songe à recourir, pourrait servir à combler certaines des lacunes rapportées. Elles permettraient au Ministère de réagir plus rapidement et rendraient le système plus équitable et plus souple.

45. Enfin, tous les changements effectués dans l'avenir devront reposer sur l'idée que ce sont les véritables bénéficiaires des services qui doivent en assumer les frais.

D. CONCLUSIONS

46. Les examens effectués par les trois ministères semblent avoir été conduits d'une manière généralement efficace. Les employés des trois ministères, des conseillers externes et des intervenants du milieu ont tous été mis à contribution pour évaluer les règlements existants. Malgré les réserves exprimées, le Comité est généralement satisfait de la façon dont se sont déroulés les examens. D'autres aspects mériteraient toutefois d'être étudiés.

47. Nous craignons que certains règlements n'aient échappé au regard des intervenants. Le transport des céréales est un élément vital pour la compétitivité de l'industrie et, pourtant, la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* n'a pas été étudiée par Agriculture Canada. Il existe certes aussi des cas où les compétences ne sont pas clairement délimitées. Le Comité estime que si d'autres examens sont entrepris dans l'avenir, ceux-ci devront être structurés de manière à ce que tous les règlements soient examinés. Chaque ministère devrait alors s'assurer que tous ses règlements soient étudiés, ainsi que ceux qui empiètent sur sa sphère de compétence.

30. Le rapport passe ensuite à l'analyse effectuée par la Commission canadienne du blé (CCB), qui a principalement porté sur les questions relatives à la commercialisation de l'orge. À l'heure actuelle, les producteurs d'orge doivent passer par la Commission canadienne du blé pour vendre leur production. Le rapport conclut qu'il devrait continuer d'y avoir un comptoir unique pour les ventes d'orge outre-mer — afin de maintenir un certain pouvoir monopolistique — mais qu'il serait souhaitable de songer à un autre mode de commercialisation pour les ventes sur le marché nord-américain. Il est en effet rare qu'on ait à faire valoir sa force monopolistique sur les marchés d'Amérique du Nord, sans compter que les futures ententes régissant les échanges sur le continent pourraient bien nous empêcher de le faire.

31. La Commission canadienne du blé administre aussi un système de contingents dont l'objectif est de maximiser l'efficacité du système de transport et de manutention. Le rapport recommande que les céréales produites hors-Commission ne soient pas contingentées.

32. Quant à la politique d'allocation des wagons et d'attribution de permis d'importation-exportation de la CCB, le rapport ne recommande pas de changements majeurs.

2. Production et inspection des aliments

33. Les conclusions de cette étude sectorielle concordent largement avec celles du rapport sur les grains et les oléagineux. Le sujet y est toutefois traité différemment; on y insiste davantage sur les aspects sécurité et salubrité que sur les considérations d'ordre économique.

34. Là encore, les recommandations vont de l'abolition pure et simple au maintien des règlements actuels. Là où il faudra poursuivre la discussion, le rapport recommande d'adopter des mesures de temporisation pour limiter la durée du débat.

35. En résumé, voici les principaux points qui ressortent du rapport. Pour rendre les produits plus sûrs, il faudra multiplier les inspections à certains stades critiques du processus de fabrication où il est possible d'exercer un contrôle. Pour accélérer l'approbation des additifs alimentaires, on recommande d'adopter le principe d'une liste de produits généralement reconnus inoffensifs, comme il en existe aux États-Unis. Une série de règlements faisant double emploi devront être éliminés. Ainsi, le Règlement sur la volaille transformée a été jugé superflu parce qu'il fait double emploi avec le Règlement sur l'inspection des viandes.

36. Le gouvernement examinera également, dans un cadre d'un projet pilote, l'idée d'instituer un guichet unique pour communiquer avec lui, recommandation maintes fois formulée par les intervenants.

37. Certains changements importants devront être apportés au système de classement des produits alimentaires. La société ne tire pas grand avantage du système actuel, et le consommateur le trouve plutôt déroutant. Par conséquent, le rapport recommande de modifier l'approche selon laquelle le bénéficiaire assume les frais au profit d'un mécanisme permettant de récupérer les coûts auprès des producteurs. On propose aussi de faire davantage appel au volontariat et de rendre le système plus cohérent.

38. À l'avenir, le Ministère devra centrer davantage ses efforts sur la santé et la sécurité, laissant de côté le classement, qui est une question de nature purement commerciale.

39. En collaboration avec les ministères de la Santé et du Bien-être social et de la Consommation et des Affaires commerciales, Agriculture Canada est chargé de l'application d'une foule de règlements sur l'étiquetage. Tous ces règlements seront réévalués. Il y aurait peut-être lieu aussi d'examiner l'opportunité d'instituer un guichet unique, de prévoir un mécanisme d'autofinancement pour l'étiquetage ou de privatiser ce volet.

21. Le cadre dans lequel Agriculture Canada a mené son examen était similaire à celui des autres ministères; une grande importance a été accordée au volet de la compétitivité et l'on s'est notamment préoccupé de la capacité du gouvernement d'appliquer les règlements dans un contexte d'austérité. L'examen a porté en outre sur d'autres aspects liés aux caractéristiques propres à l'agriculture. Ainsi, on a tenu compte des importants changements structurels qu'a connus ce secteur. Il y a de nos jours beaucoup moins d'exploitants et de transformateurs qu'il n'y en avait il y a cinquante ans. La proportion de fonctionnaires d'Agriculture Canada par rapport au nombre d'agriculteurs est presque onze fois plus élevée qu'il y a cinquante ans, ce qui donne une idée des changements qui se sont produits dans le secteur et de la croissance qu'a connue l'intervention de l'État durant cette période. L'autre élément qui caractérise le secteur agricole est l'importance du système de gestion de l'offre.

22. Agriculture Canada a produit deux rapports, l'un sur la réglementation applicable au secteur des céréales et des oléagineux et l'autre sur la réglementation applicable au secteur de la production et de l'inspection des aliments.

1. Céréales et oléagineux

23. Les règlements dans ce domaine ont été évalués en fonction des quatre principes directeurs de la politique d'Agriculture Canada. Selon ces principes, la politique agricole canadienne doit: a) permettre de répondre aux besoins du marché; b) tendre vers l'autosuffisance; c) tenir compte des caractéristiques régionales; d) respecter les principes du développement durable.

24. Pour juger de la pertinence des règlements, le Ministère a fait plus précisément porter son enquête sur divers aspects, dont les suivants : l'obsolescence, l'utilité, l'incidence sur l'activité innovatrice, le respect de l'environnement, le climat économique, les effets sur le commerce, les coûts pour la société, et ainsi de suite.

25. Une foule de recommandations ont été formulées à la suite de cette étude. Certains règlements devront être abolis, la plupart parce qu'ils sont obsolètes. Certains devront être modifiés, d'autres améliorés et d'autres encore maintenus tels quels.

26. Le rapport donne aussi un aperçu des délais requis pour implanter les changements recommandés. Certains prendront un ou deux mois, d'autres, un an ou plus.

27. Le rapport sur les céréales et les oléagineux est très bien structuré. Il débute par l'énoncé du problème à résoudre ainsi que par une description des organes chargés d'appliquer la réglementation. On y trouve aussi une analyse du contexte, une discussion des problèmes, un énoncé des solutions envisagées et les effets éventuels de ces solutions. Le rapport se termine par une série de recommandations précédées de textes explicatifs.

28. En ce qui a trait aux questions jugées prioritaires par la Commission canadienne des grains (CCG), le rapport recommande que les normes actuelles concernant la qualité des grains soient maintenues, mais que l'on examine la possibilité d'utiliser d'autres systèmes pour favoriser l'innovation. Certains services devront être facultatifs. Dans l'ensemble, on semble souhaiter que le système soit rationalisé.

29. Le rapport recommande également que les droits maximaux exigés pour l'utilisation des silos soient abolis et que la déréglementation s'effectue sous surveillance. On souhaite en outre que les producteurs demeurent autorisés à affréter leur propre wagon, afin de maintenir une certaine concurrence avec les silos.

dispositions sont inutiles ou créent de la confusion. L'apathie de certains producteurs nationaux s'explique peut-être par le fait qu'ayant dû assumer des coûts considérables pour se conformer à la réglementation actuelle, ils estiment que tout assouplissement de cette dernière leur serait nuisible, puisqu'elle faciliterait l'entrée de nouveaux venus sur le marché.

14. En ce qui concerne l'uniformisation des emballages, les réponses des intervenants varient énormément. Les représentants des consommateurs se disent en faveur du maintien des restrictions actuelles — le consommateur semble tenir davantage à faire des choix plus éclairés, quitte à ce que l'éventail de produits offerts soit plus restreint. Il y a toutefois deux courants de pensée à ce sujet chez les producteurs. Il se peut que les restrictions actuelles fassent fonction de barrière commerciale — leur abolition risquerait de permettre aux producteurs américains d'envahir le marché avec des emballages autorisés aux États-Unis, mais peut-être interdits ici. Par contre, les lois actuelles empêchent pratiquement les producteurs canadiens d'adopter des formats d'emballage innovateurs avec lesquels ils pourraient pénétrer le marché américain. Les représentants de Kimberly-Clark ont également fait ressortir ce point lorsqu'ils ont comparu devant notre Comité.

15. Souvent, les répondants favorables au maintien des règlements actuels affirment tout simplement que le consommateur n'est pas apte à juger, par exemple, de la sécurité d'un produit (sièges d'auto, bouteilles de boissons gazeuses de 1,5 litre qui peuvent exploser, moquettes inflammables, montures de lunettes, etc.). Les arguments de ceux qui font état des conséquences du retrait d'un règlement ne sont souvent pas tellement explicites, ces personnes se contentant parfois de dire qu'il risque d'y avoir plus de blessures, et ainsi de suite. De plus, on parle peu des solutions de rechange qui pourraient contribuer à régler le problème qu'on soulève.

16. Les règlements découlant de la *Loi sur les produits dangereux* suscitent le même genre de commentaires. Ayant assumé des coûts pour se conformer aux exigences, les producteurs nationaux voient dans la déréglementation un moyen de permettre aux produits importés moins coûteux d'envahir notre marché, aux dépens des produits canadiens.

17. Fait à noter, le secteur privé n'a pas exprimé d'opinion sur un bon nombre des règlements découlant de cette loi. Des producteurs ont exprimé des réserves au sujet du règlement concernant les allumettes non conformes. Un fabricant se dit défavorisé par les règlements sur la sécurité et préférerait qu'ils soient remplacés par la série de normes ISO 9000. Étant donné que celles-ci ne peuvent être appliquées adéquatement qu'à l'étape de la fabrication, cette solution permettrait peut-être de remédier au problème de l'importation au Canada d'allumettes non conformes.

C. AGRICULTURE CANADA

18. En juin, le ministre William McKnight et ses hauts fonctionnaires ont comparu devant le Sous-comité pour commenter les démarches entreprises par Agriculture Canada dans le cadre de l'examen de la réglementation. En septembre, les représentants de la Direction générale des céréales et des oléagineux sont revenus témoigner.

19. Agriculture Canada s'est mis à la tâche sans tarder et l'exercice s'est terminé l'automne dernier. Le Ministère a d'abord fait parvenir aux divers intervenants une trousse d'information comportant une longue liste de questions, présentée sous forme de grille. Les intervenants devaient évaluer l'importance qu'avaient à leurs yeux divers ensembles de règlements, puis les résultats étaient compilés.

20. Le Ministère a maintenant terminé son examen et en a fait rapport au gouvernement.

6. Comme ce fut le cas pour les autres ministères, l'examen de Transports Canada a été effectué à partir des critères énoncés ci-avant. On a en outre évalué l'incidence des règlements qui ont pour objectif de permettre l'exécution des ententes et des conventions internationales signées par le Canada, ainsi que leurs effets sur la sécurité et l'environnement.

7. À ce jour, l'équipe d'enquête de Transports Canada a reçu 200 réponses. Parmi les commentaires reçus, on note des plaintes au sujet de la lenteur du processus réglementaire, qui rend parfois les règlements obsolètes d'un point de vue technique. Les répondants ont également manifesté une préférence pour les règlements imposant des normes de rendement, régissant les pratiques industrielles et permettant d'appliquer les conventions internationales. L'appareil bureaucratique responsable du régime réglementaire du Ministère a également été critiqué, les répondants signalant que la structure du Ministère devrait se rapprocher davantage de celle du secteur privé.

B. CONSOMMATIONS ET AFFAIRES COMMERCIALES CANADA (CAC)

8. M^me^ Nancy Hughes Anthony, sous-ministre à Consommations et Affaires commerciales Canada, a décrit aux membres du Comité le plan que son ministère entendait suivre pour son examen. Elle a signalé que son ministère avait l'habitude d'examiner périodiquement ses principaux règlements et de consulter les intervenants du secteur privé, mais que le nouvel exercice lui avait donné l'occasion de procéder à un examen en profondeur. Le Ministère a aussi remis au Comité sa «Fiche technique-Révision de la réglementation», qui a été préparée pour l'étude du Ministère.

1. Résumé des réponses des intervenants

9. Le Ministère a déjà produit un rapport intérimaire sur les consultations qu'il a menées dans le cadre de son examen de la réglementation. On trouve dans ce rapport une compilation des réponses données par les intervenants au sujet des règlements actuellement en vigueur à CAC. Divers secteurs n'avaient pas encore fait parvenir leur réponse au ministère au moment où le rapport a été rédigé.

10. La plupart des intervenants se disent satisfaits de la *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation*. Ils semblent toutefois souhaiter que les règlements soient mieux harmonisés et que l'industrie participe davantage au processus de réglementation. Ils craignent en outre que certains produits importés n'échappent aux exigences de la Loi. Diverses opinions ont été exprimées à propos de l'obligation d'apposer des étiquettes bilingues sur les produits. Les intervenants sont généralement favorables à cette règle, mais déplorent qu'elle ne soit pas assez fermement appliquée dans le cas des importations, ce qui place les producteurs nationaux dans une position désavantageuse. Ce règlement oblige aussi le consommateur canadien à payer plus cher les produits qu'il achète, celui-ci n'étant pas en mesure de profiter des économies d'échelle qui découleraient de l'application de règles d'étiquetage uniformes dans toute l'Amérique du Nord.

11. D'aucuns considèrent que les produits ethniques et régionaux devraient indéniablement être soustraits aux exigences relatives à l'étiquetage bilingue.

12. À propos de l'intervention du gouvernement dans le domaine de l'étiquetage, on estime généralement que cette opération devient de plus en plus compliquée, d'autant plus que les contraintes relatives au bilinguisme réduisent de moitié l'espace disponible pour se conformer aux autres exigences sur l'étiquetage.

13. À bien des égards, les représentants de l'industrie sont moins négatifs à propos des règlements sur l'étiquetage que ne le sont les fonctionnaires. Tandis que les premiers se disent plutôt favorables au maintien des exigences actuelles, les fonctionnaires du ministère estiment que certaines

CHAPITRE 9

EXAMENS DES MINISTÈRES

1. Quand le ministre des Finances a déposé son budget à la Chambre des communes, en février 1992, il a annoncé que le gouvernement entreprendrait un examen approfondi des règlements fédéraux. Cet examen devait comporter une étude du processus réglementaire ainsi que la revue de tous les règlements existants, ministère par ministère. Trois ministères ont alors été désignés : Agriculture Canada (Agr Can), Transports Canada (TC) et Consommations et Affaires commerciales Canada (CAC). Ces ministères devaient entreprendre l'examen les premiers et leur expérience, servir de modèle aux autres ministères.

2. Chaque ministère devait d'abord cerner des ensembles de règlements à examiner. La tâche n'a pas été facile. Ainsi, Transports Canada a repéré quelque 600 à 1000 règlements à étudier (plus ou moins selon le mode de classification). Une fois cette étape franchie, chaque ministère a établi les critères sur lesquels reposerait son examen. Même si les critères de base étaient les mêmes pour tous les ministères, certains devaient se rapporter plus spécialement aux besoins de chacun. Les règlements ont ensuite été examinés par les fonctionnaires des ministères intéressés ainsi que par un grand nombre d'intervenants de l'extérieur. On a eu également recours à de nombreuses équipes externes de conseillers pour orienter le travail des ministères. Tout cela devait donner lieu à l'élaboration de recommandations qui devaient être par la suite présentées au gouvernement.

3. Dans tous les cas, les ministères ont multiplié les rencontres avec les intervenants chargés d'appliquer les règlements (clients de l'extérieur aussi bien qu'employés ministériels) pour examiner et évaluer les nombreux règlements en vigueur, afin de :

- déterminer si les problèmes qui avaient donné lieu à l'adoption du règlement étaient suffisamment sérieux pour justifier une intervention de l'État;
- vérifier si la réglementation était la meilleure solution en l'occurrence, compte tenu de ses avantages et inconvénients;
- établir si le gouvernement possède ou possédera éventuellement les ressources voulues pour permettre son intervention; et
- vérifier si l'intervention de l'État concorde bien avec l'objectif d'améliorer la compétitivité du secteur privé.

4. Sur les trois ministères qui ont entrepris ces examens, Agriculture Canada est le plus avancé, ayant déjà terminé ses rapports définitifs en septembre et les ayant rendus publics en novembre. Consommations et Affaires commerciales a publié un rapport intérimaire en octobre, tandis que Transports Canada vient de finir de rédiger un rapport d'étape sur son examen.

A. TRANSPORTS CANADA

5. Quand la ministre d'État (Transports), l'honorable Shirley Martin, a comparu devant le Comité, elle a signalé que son plan d'examen des règlements comportait quatre phases : un inventaire des règlements existants, l'établissement des critères de l'examen, des consultations auprès des intervenants du milieu avec l'aide de comités d'experts externes et de fonctionnaires du ministère et, enfin, la révision interne des conclusions de l'enquête.

Nous recommandons par conséquent :

8.1 Que la détermination des secteurs de chevauchement et d'incompatibilité entre les règlements fédéraux et provinciaux fasse partie des principaux objectifs des ministères qui étudient actuellement les règlements.

8.2 Que le Système informatisé d'accès direct aux lois et règlements que l'on met au point actuellement (voir la partie 2.C7) s'étende aux lois et règlements de tous les ordres de gouvernement au Canada.

8.3 Que les ministères et les organismes de réglementation du gouvernement soient tenus d'informer les gouvernements provinciaux des projets de réglementation et leur donne la possibilité de faire connaître leur point de vue.

8.4 Que les REIR comprennent une déclaration précisant comment la réglementation proposée se rapporte à l'intervention du gouvernement fédéral dans le même domaine ou des domaines étroitement apparentés.

8.5 Que le gouvernement fédéral et les provinces adoptent la reconnaissance mutuelle des normes de produits en tant que principe général du commerce interprovincial.

d'approches différentes en matière de réglementation d'un pays à l'autre tout en permettant aux producteurs d'un État membre d'avoir complètement accès aux marchés des autres pays membres. Il évite d'imposer aux industries le respect d'exigences réglementaires contradictoires ou faisant double emploi, car chaque entreprise n'est tenue de respecter que les règlements de son propre pays.

15. Dans la Communauté, la reconnaissance mutuelle a été étendue aux normes appliquées à beaucoup de produits industriels, aux services financiers et aux qualifications professionnelles. Plus récemment, elle a aussi été adoptée par l'Australie, pour unifier son marché interne, et par l'Australie et la Nouvelle-Zélande dans l'accord de libre-échange qu'elles ont signées (21:135). Des témoins ont proposé l'adoption de la reconnaissance mutuelle dans le but de lever les barrières interprovinciales au commerce et de réaliser un marché unique au Canada.

16. Des témoins ont aussi préconisé un autre principe de fonctionnement adopté par la CE, soit le remplacement de normes techniques volontaires par des normes gouvernementales. Depuis 1985, la tâche d'établir des normes de produits à la grandeur de la CE a été laissée largement aux organisations privées de normalisation composées d'experts de l'industrie et de représentants des consommateurs[8]. Comme il est dit dans un rapport récent :

> Alors que, dans le passé, les ministres s'efforçaient de s'entendre sur les spécifications techniques des produits, la nouvelle approche mise sur une normalisation volontaire, laissant à la loi l'obligation fondamentale de protéger la santé et la sécurité du public. Les normes européennes (...) sont volontaires. Les manufacturiers sont libres de se conformer aux normes européennes, aux normes internationales, voire à aucune norme du tout. Cependant, les produits qui satisfont aux normes européennes gagnent libre accès aux marchés partout en Europe[9].

17. Un avantage évident de la privatisation de la normalisation, c'est de dépolitiser le mécanisme et de débarrasser les relations intergouvernementales au Canada d'un irritant inutile. Les autorités de l'Association canadienne de normalisation (ACN) qui ont témoigné devant le Comité ont aussi insisté sur le fait que le système mise sur le consensus et la sensibilité à la dynamique du marché, si on le compare au processus gouvernemental de réglementation plus bureaucratique et plus coercitif. Dans la partie 6.D ci-dessus, nous recommandons une utilisation plus grande de normes élaborées dans le cadre du Système national de normes (voir les recommandations 6.1 et 6.2).

18. Pour formuler un dernier principe en vue d'une meilleure coordination des lignes directrices de réglementation entre les paliers de gouvernement au Canada, nous nous reportons au chapitre 6 de l'accord de libre-échange canado-américain. Dans ce chapitre, qui porte sur les barrières techniques au commerce, le Canada et les États-Unis s'engagent à rendre leurs mesures respectives de normalisation plus compatibles, de manière à réduire les obstacles au commerce, et à se prévenir mutuellement des mesures de normalisation projetées et à se donner la possibilité de donner leur avis. Si ce principe est acceptable dans un contexte international, il devrait l'être aussi pour les paliers de gouvernement au Canada.

19. Avant de pouvoir appliquer l'un ou l'autre de ces principes, il va de soi que les gouvernements doivent savoir où un chevauchement de réglementation existe et où des règlements divergents sont source de conflit.

---

[8] *Ibid.*, p. 60.

[9] Vivienne Kendall, «Standardisation and its Problems», *EIV European Trends*, n° 3 (1991), p. 70.

11. Dernièrement, le 17 novembre 1992, les ministres de l'Agriculture fédéral et provinciaux ont convenu de différentes mesures dans le but d'alléger les barrières interprovinciales au commerce des produits agricoles et des denrées alimentaires. Ils ont convenu de ce qui suit :

- adopter des normes techniques communes à l'échelon national au cours des cinq prochaines années (portant sur les produits et les catégories de qualité, les règlements sur la santé végétale et animale, et les conditions de transport),

- étudier les répercussions sur le commerce interprovincial des règlements nouveaux ou révisés et donner un avis préalable des changements proposés,

- renvoyer à un organe d'arbitrage pré-établi les litiges concernant des obstacles particuliers à propos desquels les gouvernements n'arrivent pas à s'entendre[6].

12. Ces exemples montrent non seulement qu'il est possible de réduire les barrières commerciales internes et le chevauchement de la réglementation, mais aussi certaines des solutions pour y arriver. Il reste, comme nous avons été à même de le constater d'après les témoignages entendus, que les progrès jusqu'à maintenant ont été péniblement lents. En fait, si nous ne prenons pas les moyens pour intensifier nos efforts, nous risquons fort de perdre du terrain, car certains des secteurs où la réglementation prolifère actuellement, par exemple le secteur de l'environnement, de la santé et de la sécurité, sont des secteurs à compétences partagées entre Ottawa et les provinces. Il y a donc risque de conflit entre les deux ordres de gouvernement si une certaine coordination n'est pas assurée.

13. Les efforts tentés dans ce domaine dans le passé n'ont pas été très fructueux, pour les mêmes raisons qu'il s'est avéré difficile de réformer des règlements nuisibles : l'opposition d'intérêts contraires. Il répugne aux entreprises qui se sont ajustées aux présents règlements et qui ont investi en fonction d'eux de les voir changer; il en va de même pour les groupes qui bénéficient du présent système, y compris les bureaucrates qui ont investi largement pour le maîtriser et qui tirent des pouvoirs considérables de son administration. De plus, les gouvernements hésiteront toujours à abandonner des droits ou des pouvoirs à l'égard de l'utilisation discrétionnaire de l'appareil réglementai a force combinée de ces intérêts a empêché toute réforme appréciable jusqu'à maintenant. Il se pourrait bien que cet élan se ralentisse dans un monde de frontières ouvertes et de concurrence mondiale, où la présente structure de normes divergentes et de chevauchement des règlements soit impossible à maintenir. Si tel est le cas, on aura vaincu un obstacle majeur à des progrès sur ce front.

14. Il serait tout de même sage d'avancer prudemment. Nous risquons encore l'échec si nous essayons d'escalader la montagne d'un seul coup et cela ne sera peut-être pas nécessaire non plus. Sur ce point, l'expérience des Européens peut nous être utile. Pendant des années, les progrès vers un marché unique en Europe ont été retardés par l'incapacité des membres de la Communauté de s'entendre sur des normes techniques communes. L'embâcle a été brisée au milieu des années 80, lorsque la CE a renoncé à sa poursuite d'harmonisation technique en faveur d'une «nouvelle stratégie fondée sur l'harmonisation sélective et la reconnaissance mutuelle»[7]. Selon le principe de la reconnaissance mutuelle, si un produit respecte les normes réglementaires d'un pays, il doit être accepté par les autres instances faisant partie de la Communauté. Ce principe permet la coexistence

---

6 «Agriculture Ministers Move to Eliminate Barriers to Trade and Competitiveness», Communiqué fédéral-provincial, 17 novembre 1992.

7 Richard Owen and Michael Dynes, *The Times Guide to 1992: Britain in a Europe without Frontiers: A Comprehensive Handbook,* 2nd ed. (London Times Book, 1990), p. 58.

fédéral, provincial et territorial cause de sérieux problèmes à l'industrie minière. Mentionnons entre autres : les règlements peu uniformes; les exigences différentes en matière de présentation de données et l'absence de communication entre les organismes de réglementation[2].

7. En raison du chevauchement des compétences, en Colombie-Britannique, il faut deux fois plus de temps pour faire approuver un projet d'exploitation minière qu'au Nevada, et quatre fois plus qu'en Australie. L'Australie en effet a rationalisé son processus d'approbation en éliminant les doubles emplois qui existaient au niveau des évaluations effectuées par l'État et le Commonwealth[3].

8. Dans un sondage mené en 1991 par la Chambre de commerce du Canada, une grande majorité des répondants (61 p. 100) ont déclaré que les règlements contradictoires ou les règlements assortis d'exigences différentes constituent le principal facteur qui nuit aux activités de leurs entreprises. Une grande majorité (69 p. 100 des répondants) ont affirmé que les conflits entre les gouvernements fédéral et provinciaux constituaient la principale cause du problème. Les participants au sondage se sont surtout plaints des coûts d'observation élevés qu'entraînent les chevauchements et les règlements contradictoires. Bon nombre ont également dénoncé la confusion que crée l'absence d'harmonisation et, partant, les règlements contradictoires et ambigus qui en résultent[4].

C. SOLUTION AU CHEVAUCHEMENT DE RÈGLEMENTS

9. Le double emploi dans les activités de réglementation fédérales et provinciales n'est pas facile à résoudre car aucun gouvernement à lui seul ne peut y parvenir—sauf par décision unilatérale d'abandonner le terrain en cas de double emploi. Par le passé, on a essayé de trouver des solutions qui en gros ont été de deux types : délégation de responsabilités administratrives d'un palier de gouvernement à un autre et coordination intergouvernemntale des activités faisant double emploi[5]. Les accords fédéraux-provinciaux en matière de perception d'impôts, aux termes desquels le gouvernement fédéral perçoit l'impôt des particuliers et des sociétés dans la plupart des provinces, est un très bon exemple de ce premier type de solution. (L'absence de tels accords portant sur la taxe de vente est à l'heure actuelle la bête noire des petites entreprises au Canada.) On peut donner d'autres exemples de coordination intergouvernementale, c'est le cas des sempiternelles conférences et réunions fédérales-provinciales et des accords fédéraux-provinciaux dans une foule de domaines allant de l'agriculture, des pêcheries, de l'environnement et du logement, à la formation professionnelle et au développement régional.

10. Les mesures pour simplifier les programmes gouvernementaux et pour réduire les chevauchements ou les conflits fédéraux-provinciaux se sont intensifiées ces dernières années. Elles ont donné certains résultats. Soulignons plus particulièrement l'Accord intergouvernemental sur les marchés du secteur public, entré en vigueur le 1er avril 1992. En vertu de l'Accord, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux s'engagent à procéder par appel d'offres non discriminatoire pour toute acquisition d'une valeur de 25 000 $ ou plus. Tout en n'étant pas strictement un domaine de réglementation, les pratiques d'achat préférentiel sont considérées depuis longtemps comme un des plus grands obstacles au commerce interprovincial.

---

2 Association minière du Canada, *Regulation and Competitiveness*, mémoire présenté au Comité permanent des Finances de la Chambre des communes, septembre 1992, p. 11.

3 *Ibid,* p. 8.

4 Chambre du commerce du Canada, *Overburdened by overgovernment*, mémoire présenté au Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité, 16 juin 1992.

5 Secrétariat du Conseil du Trésor, *Federal-Provincial Overlap and Duplication: Federal-Program Perspective*, 22 novembre 1992, p. 23-25.

activités dans les autres provinces. Les règlements actuels qui régissent les institutions financières au Canada illustrent bien ce point. Contrairement à ce qui se passe dans la CE où, de façon générale, une institution financière établie dans un État membre peut se livrer à des activités dans toute la communauté, au Canada, les institutions financières, autres que les banques, sont réglementées séparément par chaque province dans lesquelles elles opèrent et par le gouvernement si elles sont constituées au niveau fédéral. Ainsi, une société de fiducie constituée au niveau fédéral peut être assujettie à onze règlements qui ne sont pas tous uniformes. L'Ontario, par exemple, qui préconise une application "équitable" de la réglementation, oblige toutes les sociétés de fiducie installées sur son territoire à se soumettre aux règlements de l'Ontario, non seulement à l'intérieur de la province mais également à l'échelle nationale. Certaines des répercussions concrètes de cette approche réglementaire ont été décrites dans un mémoire que la Canada Trust a présenté au Comité permanent des finances de la Chambre des communes lorsque le Comité a tenu des audiences sur les réformes proposées à la législation régissant les institutions financières : les sociétés fédérales de fiducie et de prêt installées en Ontario doivent se conformer à deux séries de règlements pour ce qui est des pouvoirs relatifs aux investissements, à la suffisance des capitaux et aux normes en matière de liquidités, aux opérations entre apparentées et à la régie des sociétés. Elles doivent se conformer aux contraintes quantitatives imposées par l'Ontario à l'égard de la qualité des éléments d'actifs, les titres, les prêts personnels, les prêts commerciaux, les biens immobiliers et les sociétés affiliées — qui diffèrent des règlements fédéraux. L'Ontario interdit également la délivrance de lettres de crédit et restreint l'utilisation de garanties — pouvoirs qui, autrement, seraient accessibles aux entreprises en vertu de la nouvelle loi fédérale[1].

5. Il convient de comparer l'approche adoptée par le Canada pour réglementer les institutions financières à celle adoptée par la Communauté européenne. Au sein de la Communauté, une institution financière est assujettie à une seule série de règlements et à une seule autorité réglementante—c'est-à-dire celle de l'État d'appartenance. Au Canada, une institution financière peut être assujettie à onze règlements et organismes de réglementation différents. Au sein de la CE, la diversité au chapitre de la réglementation encourage la concurrence du fait qu'elle permet aux institutions établies dans un pays de se livrer à des activités dans d'autres États membres. Au Canada, la réglementation décourage la concurrence parce que chaque province exige que les institutions se conforment aux règles en vigueur dans celle-ci, ce qui nuit à la concurrence hors province. Au sein de la CE, les exigences réglementaires sont relativement simples et précises; au Canada, elles se caractérisent par des chevauchements et une complexité inutiles.

6. Le problème n'est pas particulier aux institutions financières. D'après l'Association canadienne du camionnage, «un transporteur exploitant une entreprise au Canada doit composer avec un fouillis de règlements dans onze régions de compétence provinciale, territoriale et fédérale» (20:18). L'Association canadienne des boissons gazeuses a indiqué que les exigences en matière de diminution des produits d'emballage variaient d'un endroit à l'autre du pays «et que le chevauchement au niveau des exigences provinciales et fédérales nous paralyse face à nos concurrents» (22:19). Les Fabricants canadiens de produits alimentaires ont exprimé des craintes similaires concernant les mesures incohérentes et coûteuses en matière d'emballage imposées par les provinces (22:7). L'Association minière du Canada a déclaré que, outre les deux ministères fédéraux (Environnement Canada et Pêches et Océans), chaque province disposait d'un ministère de l'Environnement qui réglementait les effluents liquides. L'absence d'harmonisation aux paliers

---

[1] Les Hypothèques Trustco du Canada, *Bill C-83 and the Policy Proposals Concerning the Reform of Federal Financial Institutions Legislation*, mémoire présenté au Comité permanent des finances de la Chambre des communes, 15 novembre 1990, p. 3.

CHAPITRE 8

Chevauchement fédéral/provincial

1. Il va sans dire que le gouvernement fédéral n'est pas la seule juridiction canadienne qui publie et applique des règlements. Les provinces et les municipalités le font également de plus en plus. Selon la déposition d'un des témoins, ce sont les autres paliers de gouvernement qui sont responsables de 80 p. 100 des règlements appliqués au Canada. (1:44) Des chevauchements existent dans bien des domaines, tant dans celui de l'agriculture que de la santé et de la sécurité, de l'environnement et des services financiers, pour ne citer que des exemples évidents. L'absence de coordination entre les organismes de réglementation peut entraîner des chevauchements coûteux, ainsi que des exigences illogiques.

A. CONCURRENCE EN MATIÈRE DE RÉGLEMENTATION

2. La diversité qui caractérise le processus d'adoption des règlements et, dans l'ensemble, le processus décisionnel, est inhérente à un régime fédéral de gouvernement. Après tout, la raison d'être du fédéralisme et du partage des pouvoirs qu'il entraîne, est de mieux concilier les intérêts divergents des communautés qui composent l'entité nationale. Le fait d'avoir des politiques et des normes de réglementation différentes à l'échelle nationale n'est pas nécessairement une mauvaise chose en soi. Même le chevauchement de programmes publics peut avoir des conséquences avantageuses, comme l'ont fait remarquer certains témoins. Ainsi, le fait que plusieurs organismes interviennent dans la prestation d'un service public peut introduire un élément de concurrence et faciliter l'évaluation des programmes, ce qui contribuera à en rentabiliser la prestation. On pourra aussi expérimenter dans la prestation de certains services et, à la longue, améliorer la qualité du service offert ou concevoir des programmes qui répondent mieux aux besoins du public.

3. David Brown, analyste politique principal à l'Institut C.D. Howe, a bien expliqué ce phénomène en prenant un exemple dans la réglementation bancaire européenne. La deuxième directive bancaire prévoyait la libération des services bancaires au détail dans tous les États membres de la communauté. Avant que ces directives n'entrent en vigueur, la Belgique avait interdit les hypothèques à taux variables, alors que la Grande-Bretagne les permettait. Après l'entrée en vigueur de la directive, les banques britanniques pouvaient vendre des hypothèques à taux variables en Belgique sous la surveillance des autorités bancaires belges. Ces dernières auraient pu choisir de continuer d'interdire aux banques belges de vendre des hypothèques à taux variables, mais si tel avait été le cas, elles auraient mis les banques nationales en position désavantageuse par rapport à leurs concurrentes. Donc, elles ont été amenées à modifier la réglementation nationale. (Mémoire au Sous-comité, p. 5)

B. PROBLÈMES CAUSÉS PAR LE CHEVAUCHEMENT DES RÈGLEMENTS

4. Le partage des compétences et l'adoption de normes différentes ont ceci de négatif qu'ils peuvent, par inadvertance ou à dessein, accroître les coûts d'observation, semer l'incertitude et fragmenter le marché national, de sorte qu'il est plus difficile pour les entreprises d'exercer des

7.8 Il faudrait, lorsque possible, avoir davantage recours aux programmes d'information pour mieux assurer le respect des règlements.

7.9 Il faudrait s'assurer que les règlements sont rédigés en termes simples.

7.10 La base de données élaborée par le Bureau du Conseil privé du ministère de la Justice, et qui doit entrer en vigueur en décembre 1993, doit être accessible à toutes les parties intéressées.

7.11 Il faudrait que les règlements soient appliqués de façon plus rigoureuse à la frontière afin de s'assurer que les produits importés n'échappent pas aux exigences imposées aux produits nationaux.

3. Réduire les chevauchements et les conflits

43. Certains témoins ont déclaré que l'absence de coordination entre ministères, organismes et gouvernements entraîne des chevauchements, des conflits, des décisions incohérentes et des coûts plus élevés. D'autres ont soutenu que les nouveaux règlements ont été mis en application sans tenir compte des répercussions qu'ils auraient sur les règlements existants. Compte tenu des répercussions importantes qu'ont les chevauchements de compétences fédérales/provinciales sur la compétitivité des entreprises, nous avons décidé de traiter de cette question dans un chapitre distinct.

44. Le fait que l'on trouve des chevauchements et des doubles emplois sur le plan de la réglementation au sein même du gouvernement fédéral est éloquent. À titre d'exemple, une entreprise de traitement des aliments peut être simultanément réglementée et inspectée par les ministères de l'Agriculture et de la Santé et du Bien-être social (pour la qualité et la sécurité des aliments), par Environnement Canada et par le ministère des Pêches et Océans (pour les questions de pollution de l'environnement), et par le ministère de la Consommation et des Affaires commerciales (empaquetage et étiquetage). Le Comité a entendu de nombreuses plaintes au sujet d'exigences réglementaires incohérentes et d'organismes de réglementation disséminés, ce qui rend difficile pour le réglementé le fait de savoir quel est l'organisme responsable de telle politique ou mesure réglementaire. Toutes ces plaintes visaient des règlements fédéraux.

Par conséquent, nous recommandons que :

7.12 Le gouvernement fasse encore plus d'efforts pour rationaliser et coordonner les activités de réglementation au sein du secteur fédéral. De façon plus précise, le gouvernement devrait envisager de confier au Conseil du Trésor les responsabilités suivantes :

- **évaluer la possibilité de consolider les règlements qui ont trait à des éléments communs de responsabilité fédérale;**
- **collaborer avec les ministères pour que les règlements et les normes fédérales soient interprétés de la même façon à l'échelle nationale;**
- **faire en sorte que les ministères fédéraux élaborent des ententes administratives pour partager la mise en application des règlements et ainsi réduire les coûts inutiles imposés aux réglementés;**
- **veiller à ce que les ententes conclues avec les provinces pour administrer les règlements fédéraux donnent lieu à une interprétation cohérente des règlements à l'échelle nationale et réduisent les doubles emplois sur le plan de la réglementation (par exemple des mesures et des inspections).**

d'autres témoins se sont fait l'écho de la même plainte. Ils soutiennent que l'application inadéquate des normes de réglementation (et des lois fiscales) à la frontière défavorise les produits canadiens par rapport aux produits importés.

40. Si la mise en application des règlements coûte cher et qu'il n'est pas possible de les faire respecter parfaitement, leur respect deviendra de plus en plus rare. Ceux qui les respectaient iront grossir les rangs de ceux qui ne les respectent pas ou vice-versa. Il est donc inutile d'avoir des règlements qui ne peuvent être mis en application. Pour réglementer, il faut disposer de moyens de contrainte.

41. Plusieurs témoins ont fait valoir que les délais liés à l'obtention et à l'approbation de permis peuvent avoir un impact négatif sur les rentrées et sorties de fonds, les investissements et la compétitivité des entreprises. (par ex. Inco limited, 22:73) Les raisons à l'origine des problèmes que pose la mise en application des règlements semblent être les suivantes :

- le caractère discrétionnaire du régime de réglementation existant, les normes de mise en application étant rarement précisées dans les lois (ou les guides);
- l'absence apparente d'uniformité dans la formation dispensée aux inspecteurs pour les aider à assurer l'application cohérente des mêmes normes et les sensibiliser aux activités du secteur qu'ils doivent inspecter et vérifier et sur lequel ils doivent se prononcer; et
- mauvaise utilisation des ressources limitées qui peuvent être consacrées à la mise en application des règlements.

42. Les problèmes liés à l'observation des règlements et l'élaboration d'une stratégie visant à les résoudre ont donné lieu, au milieu des années 80, à une initiative à l'échelle gouvernementale (initiative destinée à trouver une solution aux problèmes de conformité des règlements). Ce projet a abouti, entre autres résultats, à l'élaboration d'un guide intitulé "Démarche stratégique pour l'élaboration de politiques sur l'observation de la réglementation"[11]. Ce guide a pour but d'aider les ministères à élaborer des stratégies et des politiques d'observation (p. 70). Il établit une série de principes de base à respecter et décrit les mesures qui doivent être prises pour mettre en place un mécanisme d'observation efficace. Une fois adopté par les ministères, ce mécanisme devrait permettre de régler bon nombre des problèmes portés à l'attention du Comité. Nous encourageons les ministères à se doter d'un tel mécanisme le plus tôt possible.

Le Comité propose les recommandations suivantes pour compléter cette stratégie :

7.6 Il faudrait, lorsque possible, réunir les intervenants à l'étape de la définition des problèmes liés à l'élaboration des règlements, pour fixer les objectifs, établir les priorités et s'entendre sur les ressources qui doivent être consacrées à la réalisation de ces objectifs. Il faudrait aussi, au cours de ces consultations, discuter des procédures de mise en application qui devraient être adoptées.

7.7 Les responsables des programmes et les conseillers juridiques chargés de donner des instructions aux rédacteurs des règlements devraient passer en revue les infractions, de même que les sanctions prévues par la loi, pour s'assurer qu'elles sont adéquates, en fonction : des dispositions de la Charte; des autres mécanismes d'observation existants; de l'éventail des peines qui existent; des renseignements obtenus dans le cadre de consultations publiques. Il faudrait, lorsque possible, avoir davantage recours aux sanctions civiles ou aux amendes d'une part ou aux sanctions civiles et à celles imposées par des tribunaux administratifs, d'autre part.

---

[11] Il en est question en B.5 du présent chapitre.

36. Compte tenu du fait qu'il a réussi à régler, dans une certaine mesure, la question de la paperasserie administrative, le gouvernement pourrait, comme première mesure en vue de réduire le fardeau (perçu et réel) imposé aux petites entreprises, réorganiser le Secrétariat de la petite entreprise, afin d'y incorporer un bureau chargé de défendre les intérêts des petites entreprises. Cette proposition a été formulée par George Steiner lors d'une rencontre ultérieure entre le Comité et des membres du CCPE. Selon lui, ce bureau devra avoir des pouvoirs réels, semblables à ceux du Bureau pour la réduction de la paperasserie, établi en 1978-1990. Ce bureau aurait pour mandat de défendre les intérêts des petites entreprises, de prêter main-forte aux entreprises aux prises avec certains problèmes concernant la réglementation fédérale ou les exigences en matière de présentation de l'information, et d'aider les entreprises à établir des mesures précises pour simplifier les procédures. À l'heure actuelle, certains membres estiment que les critiques ont tendance à être étouffées ou "traitées" au niveau le plus directement touché, et que la réponse est toujours la même : nous nous occupons du dossier, votre problème est à l'étude, nous ne faisons qu'appliquer les lois, etc. L'existence d'un bureau créé pour recevoir les plaintes, les suggestions et les demandes d'aide des entreprises devrait améliorer les perceptions.

37. Le Comité reconnaît que, peu importe la solution apportée aux problèmes soulevés, il faut s'attaquer aux préoccupations réelles et perçues. Il est conscient des pouvoirs limités dont disposent les tribunaux, mais sait également qu'il faut du savoir-faire, de l'argent, du temps et une bonne compréhension des processus décisionnels du gouvernement pour préparer et bien défendre les dossiers, éléments auxquels les petites entreprises n'ont pas souvent accès.

Par conséquent, le Comité recommande que :

7.5 Le Conseil du Trésor examine la possibilité d'établir :

- **un mécanisme rapide, peu coûteux et informel pour s'occuper des plaintes déposées par les organismes réglementés. Ce mécanisme se grefferait aux prodécures existantes de règlement des plaintes et permettrait aux organismes réglementés d'avoir accès à un organisme indépendant auquel soumettre les plaintes non réglées. Au moment de déposer sa plainte, le réglementé devrait aussi être en mesure de démontrer que des démarches ont déjà été entreprises en vue de régler le différend avec l'organisme ou le ministère chargé de la réglementation. La procédure d'appel devrait être analogue à celle qu'utilise le Système de normes nationales ou à la procédure de règlement des plaintes décrite à l'Annexe V; et**

- **un comité spécial chargé d'aider les petites entreprises à se conformer aux règlements, à mieux comprendre les procédures et à les guider tout au long du processus d'appel.**

2. Amélioration de la communication et de l'application des règlements

38. Les réglementés ont dénoncé le fait que les règlements et les politiques imposés par les différents organismes, voire le même organisme, n'étaient pas toujours appliqués de façon cohérente. Par exemple, le Conseil national de l'industrie laitière du Canada a déclaré que le système métrique devait être appliqué dans le secteur du détail pour que la situation soit la même que dans le secteur de la transformation, qu'il fallait l'employer, et lui seul, pour tous les produits réglementés.

39. D'autres témoins ont affirmé que les règlements n'étaient pas appliqués de façon adéquate à la frontière, ce qui défavorise les entreprises nationales. L'Institut des aliments du Canada (1:27), Leonard Lee, président de Lee Valley Tools (8:8), les Fabricants canadiens de produits alimentaires et

34. Le Comité comprend bien les inquiétudes des petites entreprises et reconnaît la nécessité d'établir des procédés de vérification de conformité plus souples. Il est conscient du fait que certains de nos principaux partenaires commerciaux ont déjà commencé à adopter de nouvelles techniques en la matière. Mentionnons par exemple les directives de la CE qui indiquent que les exigences relatives aux contrôles de conformité varieront en fonction des dangers que présente un produit. Dans certains cas, une simple déclaration attestant que le produit est conforme à la norme applicable suffira; dans d'autres, une homologation par un tiers sera nécessaire.

Par conséquent, le Comité recommande que :

7.3 Une politique soit adoptée et communiquée au réglementé. Cette politique doit préciser que, si une entreprise réglementée atteste qu'elle respecte les normes de l'ISO en matière de gestion de la qualité totale, les inspections et les contrôles effectués par les fonctionnaires du gouvernement seront réduits, pourvu que l'entreprise démontre qu'elle fait l'objet de vérifications périodiques confirmant la mise en place et l'application d'un programme de gestion de la qualité.

7.4 Le réglementé devrait pouvoir recourir à l'une des options suivantes pour prouver qu'il se conforme aux règlements :

- **soumettre ses produits à un laboratoire indépendant accrédité aux fins d'essais ou consulter des techniciens qui seront en mesure de déterminer si le produit est conforme ou non aux normes et de recommander les améliorations; et**

- **présenter des rapports démontrant la conformité de ses produits aux normes après avoir lui-même procédé à des essais et à des certifications (auto-certification) si les risques associés au produit sont minimes et si l'entreprise atteste qu'elle a respecté les normes. (indiqué à la recommandation 7.3)**

Pour encourager le réglementé à utiliser les techniques de certification et d'essai du secteur privé (notamment des organisations accréditées du SNN) ou les techniques d'autocertification, il faudrait envisager d'imposer des frais pour les inspections et les contrôles effectués par le gouvernement.

C. AUTRES STRATÉGIES DESTINÉES À AMÉLIORER LA MISE EN APPLICATION DE LA RÉGLEMENTATION

1. Améliorer la perception des organismes réglementés

35. Les petites entreprises ont tendance à ne faire aucune distinction entre la réglementation et la paperasserie administrative. Ainsi, si l'on veut que le milieu des affaires considère comme efficaces les efforts déployés par le gouvernement en vue de réduire le fardeau imposé aux entreprises par la réglementation et le processus de réglementation, le gouvernement devra tenir compte du point de vue des petites entreprises et s'attaquer aux symptômes, ainsi qu'aux racines du mal. C'est pour cette raison, en partie, que M. Eastcott du Conseil canadien des petites entreprises (CCPE), a recommandé l'établissement d'une procédure d'appel simple et rapide en matière de règlementation, calquée sur le modèle des tribunaux d'arbitrage de l'assurance-chômage (10:10). De la même façon, M. Whyte de la FCEI, a déclaré que tous les règlements devraient être assortis de mécanismes qui permettraient aux entreprises d'interjeter appel de décisions en matière de réglementation ou d'obtenir des exemptions spéciales (21:107). L'Association des exportateurs canadiens a abondé dans le même sens. (22:87)

- **des stratégies, politiques et procédures de consultation qui sont conformes aux lignes directrices du Conseil du Trésor de même qu'aux paramètres proposés dans la recommandation 4.1 du Comité;**

- **des lignes directrices régissant la fréquence et l'ampleur des examens réglementaires;**

- **des stratégies, politiques et procédures d'observation qui tiennent compte des objectifs du programme de réglementation, des modalités et de la structure du programme, des rôles et des tâches des principaux responsables, des réglementés, des alliés potentiels, des facteurs qui influent sur l'observation des règlements et du taux de conformité de ces derniers. Le guide devrait décrire les procédures d'inspection, les critères applicables aux poursuites et autres mesures d'application des règlements, les écarts autorisés aux normes législatives/réglementaires, y compris les pouvoirs discrétionnaires applicables aux inspections, aux poursuites, aux mesures utlisées pour encourager le respect des règlements et aux négociations.**

5. Réduction des inspections effectuées par le gouvernement au chapitre de la mise en application

30. Le Comité s'est demandé s'il serait pratique et souhaitable d'établir une politique qui viserait à réduire, voire éliminer, les inspections et les contrôles effectués par les fonctionnaires si une entreprise atteste qu'elle applique le principe de la gestion de la qualité totale et qu'elle se conforme, documents à l'appui, aux normes ISO. M. Brown a indiqué qu'une telle politique pouvait être adoptée et qu'elle existait déjà dans le secteur privé. (17:17) Il a ajouté que cette approche ne désavantagerait pas les petites entreprises puisque

> Rien n'empêcherait une petite entreprise de faire état de pratiques de qualité tout comme une grande entreprise le pourrait. (17:18)

31. M. Brown a expliqué qu'il faudrait toutefois assurer un certain suivi et procéder à de nouvelles homologations. (17:24) Le président s'est interrogé sur les répercussions qu'une telle démarche aurait sur la compétitivité de l'entreprise. Ce à quoi M. Brown a répondu :

> (. . .) si les entreprises ne commencent pas à le faire bientôt, elles seront désavantagées, car les autres pays le font déjà. (17:25)

32. Le Comité est conscient de la nécessité de procéder à une meilleure répartition, entre ministères, des ressources internes permettant d'assurer le respect des règlements, et d'affecter les inspecteurs à des secteurs prioritaires. Il convient qu'il faut réduire les inspections et les contrôles effectués par le gouvernement et accroître la compétitivité des entreprises canadiennes à l'échelle internationale en encourageant celles-ci, et non pas en les contraignant, à adopter des normes de contrôle de la qualité et des pratiques de gestion de la qualité.

33. Le Comité sait que le Système de normes nationales, ses organismes d'homologation et d'essais accrédités, de même que les organismes sur le point d'être accrédités, qui sont responsables des programmes de gestion de la qualité, appuieraient d'emblée cette option. Il sait également que les vérifications de la qualité ont désormais une plus grande envergure; par exemple, elles servent à confirmer qu'un échantillon de produits correspond à des normes précises ou à évaluer l'impact qu'une entreprise peut avoir sur l'environnement ou encore les risques qu'elle présente.

considérer celui-ci comme un élément du processus décisionnel[8]. Son analyse semble indiquer qu'une approche davantage axée sur les normes s'impose pour assurer l'application efficace des règlements au sein du gouvernement.

27. Les coûts des programmes de réglementation, si ces derniers sont appliqués avec succès, seront largement contrebalancés par l'instauration de programmes de réglementation efficients et efficaces. Le principe de la gestion de la qualité peut contribuer à : améliorer la satisfaction du client, rehausser le moral des employés et réduire les délais et les coûts. Fait intéressant, la première recommandation (sur cinquante-quatre) formulée par le Groupe directeur de la prospérité était la suivante :

> Déployer un effort concerté, à l'échelle nationale, en vue d'appliquer le principe de gestion de la qualité dans tous les secteurs de la société canadienne et de créer un Institut national de la qualité qui fera des entreprises canadiennes oeuvrant dans les secteurs privé et public des leaders mondiaux dans le domaine de la qualité[9].

28. Le Comité souscrit à cette recommandation. Toutefois, en ce qui concerne le processus de réglementation du gouvernement, nous estimons que la prudence s'impose.

Par conséquent, le Comité recommande que :

7.1 le principe de la gestion de la qualité soit appliqué au processus de réglementation. Toutefois, un principe de ce genre devrait uniquement être mis en application si l'on s'engage à y consacrer, de façon soutenue, les ressources nécessaires. Une fois l'engagement pris, une structure de soutien doit être mise en place avant que le principe soit appliqué; cette structure doit comprendre des programmes de formation pour permettre aux employés d'acquérir des compétences nouvelles, des programmes de reconnaissance et de gratification pour encourager les employés à adopter le comportement souhaité, et des mécanismes de mesure des résultats.

29. Le Comité prend note de deux excellentes initiatives entreprises récemment par l'administration fédérale (*Un cadre pour la gestion des programmes de réglementation*, Secrétariat du Conseil du Trésor, ébauche d'octobre 1992, et *Démarche stratégique pour l'élaboration de politiques sur l'observation de la réglementation,* Ministère de la Justice, ébauche de novembre 1992)[10]. Chaque document donne une analyse de facteurs généraux qui doivent être adaptés à des cas bien particuliers. Il faut maintenant que les divers ministères et organismes de réglementation élaborent leurs propres stratégies, politiques et procédures de mise en application en se fondant sur les lignes directrices émises. Cette démarche leur permettra d'exercer un contrôle sur le pouvoir discrétionnaire qu'ils détiennent et d'assurer une application plus cohérente mais souple des programmes de réglementation.

Le Comité formule donc les recommandations suivantes, que le principe de la gestion de la qualité soit appliqué ou non:

7.2 De concert avec les parties intéressées, chaque ministère devrait élaborer un guide de mise en application des règlements qui tienne compte des modifications et des améliorations apportées suivant l'expérience acquise et des grandes orientations et lignes directrices énoncées dans les cadres d'observation et de gestion récemment publiés par le Conseil du Trésor/ministère de la Justice. Ce guide devrait être accessible à toutes les parties intéressées et comprendre :

---

8 *Ibid.*, p. 360

9 Groupe directeur de la prospérité : Inventer l'avenir : plan pour la prospérité du Canada, Octobre 1992, p. 13.

10 Développé en B.2 du présent chapitre.

- *approche axée sur l'esthétique* : par exemple, affiches, bulletins de nouvelles, méthode «du sourire» et autres techniques de motivation et de formation;

- *approche axée sur les normes* : nombreuses variantes du concept;

- *approche axée sur le milieu* : contexte social du milieu de travail.

24. L'approche dite esthétique, même si elle fait partie intégrante du système, ne constitue pas l'unique moyen d'atteindre l'objectif visé. Quant aux approches axées sur le milieu et les normes, elles sont différentes l'une de l'autre : la première favorise la création d'un milieu qui met l'accent sur la culture, la motivation et les valeurs partagées plutôt que sur la contrainte, le mandat et les normes. La deuxième, elle, prône l'utilisation d'une méthode plus cohérente pour mettre en oeuvre des processus d'amélioration de la qualité dans les domaines où des normes objectives peuvent être appliquées.

25. Le Comité a été appelé à se pencher sur la question fondamentale suivante : est-ce que, malgré les différences qui existent entre les secteurs privé et public, le principe de la gestion de la qualité, conçu pour le secteur privé, peut être appliqué avec succès au secteur public. Certains témoins se sont dits en faveur de l'application d'un tel principe au sein du gouvernement, tandis que d'autres ont exprimé des doutes quant à son efficacité. Le Conseil canadien des petites entreprises a déclaré que l'absence de profits pourrait, entre autres facteurs, nuire à l'application de ce principe. Dans un article publié dans le numéro de juillet/août 1992 du Public Administration Review, James E. Swiss, de l'Université de la Caroline du Nord, a énuméré d'autres facteurs qui, à son avis, pourraient limiter[6] l'utilité du principe pour le gouvernement : le secteur public met l'accent sur les produits plutôt que sur les services, sur des groupes de consommateurs bien définis, sur les intrants et les processus et plutôt que sur les résultats; il favorise une culture organisationnelle qui concentre tous ses efforts sur la qualité. Swiss a déclaré :

> En somme, le principe traditionnel de la gestion de la qualité totale peut facilement faire plus de tort que de bien au gouvernement parce qu'il met l'accent sur les exigences particulières de clients bien précis et non sur les besoins d'un client plus important (mais souvent peu attentif), le grand public. Le principe traditionnel de la gestion de la qualité totale peut également amener une organisation à négliger ou même — si les conseils de Deming sont suivis — à démanteler des systèmes bien établis comme le mode de gestion par objectifs, la budgétisation des programmes et les systèmes de contrôle du rendement qui fixent des objectifs précis et qui mesurent les résultats obtenus. Enfin, le principe de la gestion de la qualité totale impose plusieurs exigences (production constante, culture organisationnelle puissante et immuable) que le gouvernement est intrinsèquement incapable de respecter. Malgré tous ces grands problèmes, le principe de la gestion de la qualité totale présente plusieurs aspects positifs. Toutefois, les gestionnaires du secteur public doivent modifier le système en profondeur pour tirer parti des avantages qu'il offre[7].»

26. D'après Swiss, un principe modifié de la gestion de la qualité totale mettrait l'accent sur la réaction des clients, le contrôle du rendement, les améliorations continues et la participation des travailleurs, mais attacherait moins d'importance aux exigences traditionnelles concernant la production soutenue et la continuité de la culture organisationnelle. De plus, il sensibiliserait les gestionnaires aux risques que présente le fait de satisfaire un seul groupe de clients, plutôt que de

---

6 Swiss, James E., «Adapting Total Quality Management (TQM) to Government-its stress», *Public Administration Review*, juillet-août 1992, Vol. 52, No. 4, p. 358 et 359.

7 *Ibid.*, p. 359 et 360.

3. Gestion de la qualité totale - Service de la qualité totale

20. Le Comité s'est demandé si le concept de la gestion de la qualité pouvait favoriser une attitude axée sur la qualité du service et réduire l'écart existant entre les attentes des intervenants et l'idée qu'ils se font du service reçu. Il a donc examiné diverses études[5] portant sur le concept, de même que la question de savoir si cette approche pouvait être appliquée au secteur public. En gros, le principe de la gestion de la qualité exige que l'accent soit mis non pas sur l'organisation, elle-même, mais plutôt sur le processus, processus qui vise à améliorer la façon dont les produits ou les services sont créés et qui vise les objectifs suivants :

- axer tous les aspects des activités de l'organisation sur la satisfaction des besoins du client, en vue de rendre celle-ci plus concurrentielle ;
- utiliser efficacement les ressources de l'organisation et mettre à profit les talents de ses employés;
- répondre aux attentes des clients ou les dépasser.

21. Un système de contrôle de la qualité doit également tenir compte du volet humain que comporte la prestation d'un service. Il doit :

- gérer les processus sociaux que comporte la prestation d'un service;
- considérer les rapports humains comme un élément essentiel à la qualité du service;
- tenir compte de l'idée qu'a le client de l'image, de l'attitude et du rendement de l'organisation;
- mettre en valeur les compétences et les capacités du personnel;
- inciter le personnel à améliorer la qualité du service et satisfaire les attentes des clients.

22. Pour assurer la qualité totale d'un service, il faut d'abord cerner les lacunes qui existent (les problèmes surviennent lorsque ceux qui fournissent le service ont de la difficulté à bien saisir les besoins et les attentes des clients). Habituellement, une fois l'évaluation terminée, les employés au sein d'une organisation (équipes fonctionnelles et inter-fonctionnelles) se réunissent pour trouver des solutions possibles aux lacunes décelées au niveau du service. C'est par des programmes de formation et des mesures d'encouragement dispensés à intervalles réguliers que l'on parvient à inculquer aux employés l'importance d'offrir un service de qualité. Ce système repose sur le principe voulant que la qualité du service offert au client est fonction de celle de toutes les étapes de la chaîne de prestation du service.

4. Adapter le principe de la gestion de la qualité totale au gouvernement

23. On peut adopter diverses approches pour établir un programme de gestion de la qualité :

---

5 Les sections B.3., B.4. et B.5. du présent chapitre s'inspirent des ouvrages et articles suivants : Brown, Stanley A., (also by Marvin B. Martenfeld and Allan Gould), *Creating the Service Culture, Strategies for Canadian Business*, 1990; Clemmer, Jim, *Firing on All Cylinders, The Service/Quality System for High-Powered Corporate Performance*, (with Barry Sheehy and Achieve International/ Zenger-Miller Associates), 1992; Gibb-Clark, «Quality practices not for all: study», *The Globe and Mail*, 2 octobre, 1992; Government of Ontario, *Best Value for Tax Dollars: Improving Service Quality in the Ontario Government*, A Report to the Ontario Public Service, Continuous Improvement Services Inc. and Erin Research Inc., February 1992; Harrington, H. James, *Business Process Improvement, The Breakthrough Strategy for Total Quality, Productivity, and Competitiveness* (sponsored by the American Society for Quality Control), 1991; Port, Otis, (also by Smith, Geoffrey), «Quality», *Business Week*, (with Carey, J., Kelly, K., Forest, S.A. and bureau reports, 30 novembre 1992; Price Waterhouse, «North American perspective on Quality Service practices», *Pulse*, 1991; and Stanleigh, Michael, «Accounting for quality», *CA Magazine*, Canadian Institute of Chartered Accountants, Vol 125, No. 10, October 1992.

détermine de plus en plus l'accès aux autres marchés d'exportation, il est essentiel au caractère compétitif des entreprises à l'échelle internationale. Certains pays, comme le Japon, ont déployé des efforts importants pour que leurs entreprises respectent ces normes.

16. Les entreprises qui désirent appliquer le système ISO doivent, tout comme elles le font pour leurs états financiers, faire appel à un vérificateur indépendant qui se chargera d'évaluer leur système de gestion de la qualité, de s'assurer qu'il est appliqué et de vérifier que certaines conditions sont remplies.

2. L'ISO et le processus de réglementation

17. Peut-on appliquer les normes ISO aux activités de réglementation du gouvernement? Jim Martin, directeur, Affaires réglementaires, a attiré l'attention du Comité sur cette question lors de la table ronde du 7 mai 1992. Quelles que soient les modifications proposées par le Comité au processus de réglementation, leur succès dépendra, selon M. Martin, de la façon dont les programmes de réglementation sont gérés, et surtout de la qualité des rapports existant entre les organismes de réglementation et les réglementés. Il a ajouté que les normes de gestion de la qualité telles ISO 9000 pourraient peut-être contraindre les organismes de réglementation à modifier leur façon de procéder pour rendre la réglementation plus économique (1:32-3). La Chambre de commerce du Canada a formulé une recommandation similaire (10:57). M. Rogers, de l'IGQ, a déclaré que les systèmes de gestion de la qualité pourraient être mis en oeuvre dans le secteur public, ajoutant que plusieurs organismes publics américains les appliquaient déjà. M. Gilles Loiselle, président du Conseil du trésor, s'est dit lui aussi en faveur de l'adoption des normes ISO pour les programmes de réglementation; il y voit la promesse d'un changement d'attitude des organismes de réglementation.

18. Pendant que le Comité examinait les «lignes directrices applicables aux services» qui font partie des «composantes du système de gestion et de contrôle de la qualité» énoncées dans l'ISO 9004, le Conseil du Trésor, lui, entrepenait l'évaluation des incidences sur la politique de réglementation fédérale actuelle qu'aurait l'application des lignes directrices de l'OIN pour la gestion de la qualité dans des organismes de services (norme 9004-2). Cette analyse a donné lieu au document intitulé «Cadre pour la gestion des programmes de réglementation (ébauche)[4]», qui s'inspire de ces normes. Cet excellent document décrit le genre de système qui satisferait aux principes de bonne gestion et aux normes d'application reconnues dans le monde entier. Toutefois, comme l'a expliqué M. Brown :

> «La norme ISO (. . .) ne garantit pas qu'une organisation est une organisation de qualité ni qu'elle témoigne de l'application de pratiques de gestion de la qualité totale. Cette norme garantit que l'entreprise a présenté des documents conformes aux spécifications de la norme ISO, documents qu'elle est disposée à présenter.» (17:18)

19. Le cadre proposé par le Conseil du Trésor devrait donc permettre d'améliorer la façon dont les règlements sont appliqués en incorporant dans le processus d'élaboration des références aux normes internationales de contrôle de la qualité (ISO 9000). Toutefois, chaque ministère doit maintenant élaborer, de concert avec les parties intéressées, des stratégies, des politiques et des procédures conformes au cadre établi par le Conseil du Trésor, mesurer leur rendement (déterminer notamment l'idée que se fait le client de ce rendement) par rapport aux attentes précisées dans les documents.

---

[4] Conseil du Trésor, Direction de la réglementation, octobre 1992.

10. Elle a fait l'observation suivante concernant les services à la clientèle :

> Nos membres se plaignent souvent que l'attitude des fonctionnaires chargés de l'application des règlements, plutôt que les règlements eux-mêmes, est la cause de leurs frustrations. Il semble y avoir grandement place pour l'amélioration dans la qualité du service à la clientèle au sein du gouvernement. L'une des suggestions que nous avons examinées consiste en un service téléphonique gouvernemental où les gens pourraient soulever les problèmes que posent pour eux le manque de collaboration de fonctionnaires, des exigences déraisonnables et ainsi de suite. En outre, un programme de gestion de la qualité totale à l'échelle ministérielle s'impose absolument. (21:107)

B. NORMES RELATIVES AU CONTRÔLE ET À LA GESTION DE LA QUALITÉ

11. Un aspect très important de l'étude du Comité consistait à examiner l'application de normes relatives au contrôle et à la gestion de la qualité au processus de réglementation, de même que le recours à des concepts comme celui de la gestion de la qualité totale pour assurer le respect de ces normes.

12. En effet, le Comité devait déterminer si les normes de gestion et de contrôle de la qualité pouvaient être appliquées aux programmes de réglementation, au niveau :

- *du gouvernement* : pour améliorer le processus de gestion et d'application des règlements, faire en sorte que les politiques et les procédures soient respectées et assurer la qualité du service;

- *des réglementés* : pour réduire le nombre d'inspections effectuées par le gouvernement, tout en veillant à ce que les entreprises respectent les règlements, les normes ou les lignes directrices.

13. Trois témoins ont été invités à aborder cette question précise et à discuter du concept de la «gestion de la qualité totale» : Stanley Brown, du Service de la qualité totale de la société Price Waterhouse; Jan Ruby, sous-ministre adjoint du gouvernement de l'Ontario, qui tente d'appliquer ce concept au gouvernement de la province; et Larry Rogers, de l'Institut de gestion de la qualité, vérificateur indépendant responsable de l'homologation des systèmes de contrôle de la qualité au Canada et à l'étranger.

1. Le système ISO 9004-2

14. M. Rogers a décrit au Comité le système ISO 9000, un ensemble de cinq normes de qualité fixées par l'Organisation internationale de normalisation (OIN) et qui s'appliquent aux organismes. Ces normes tiennent lieu de système de gestion et visent à garantir que les méthodes de vérification, de conception et de fabrication sont telles qu'elles rendent inutile toute inspection du produit fini (7:21). Des normes relatives aux systèmes de gestion des organismes de service sont aussi définies.

15. Le système ISO 9000 a été adopté par nos principaux partenaires commerciaux, dont les États-Unis et les pays de la Communauté européenne (CE), comme cadre de normalisation régissant les échanges entre les différents pays. Bien que les normes ne soient pas imposées par le gouvernement, de plus en plus d'acheteurs, y compris les industries, les organismes et les administrations, en exigent le respect. Après 1992, les normes ISO 9000 s'appliqueront à la plupart des fournisseurs de biens et de services qui approvisionnent la CE. Comme le respect des normes ISO

exercé, ni comment il doit s'intégrer aux activités de réglementation d'autres organismes. Le problème se complique lorsqu'aucune directive ou processus n'est établi pour assurer l'application et le respect de ces lois ou de ces règlements, et lorsque diverses compétences sont visées. Comme nous l'avons mentionné au chapitre I, à l'heure actuelle, chaque ministère et organisme décide de la façon d'appliquer les règlements à l'intérieur de son secteur. Cette situation donne lieu à un régime réglementaire incohérent dont l'application peut avantager ou désavantager certaines firmes ou régions.

6. Toutefois, la cohérence sur le plan de la réglementation ne signifie pas nécessairement que des normes identiques doivent être appliquées uniformément dans tous les cas. Comme Bardach et Kagan l'ont mentionné :

> . . . les impératifs du processus réglementaire nous obligent à des choix : par exemple, entre les sanctions à imposer aux coupables et la protection à accorder aux innocents, entre la cohérence et la souplesse qu'il convient de donner aux règlements, et entre la primauté du droit et celle de la raison. (traduction)[2]

7. Les règlements devraient être suffisamment souples pour tenir compte des conditions locales et des besoins des petites entreprises. Ce critère a été mis en relief par la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) (21:106), l'Organisation canadienne des petites entreprises et la Chambre de commerce du Canada. La question qu'il convient donc de se poser est la suivante : comment en arriver à une réglementation qui soit à la fois cohérente et souple. À cet égard, le Conseil économique du Canada a formulé dans un document datant de dix ans une observation qui est toujours pertinente aujourd'hui :

> La cohérence n'exclut pas nécessairement la souplesse, mais un équilibre entre les deux exige une bonne mesure de discernement et beaucoup de bonne volonté de part et d'autre[3].

8. Ces deux éléments, c'est-à-dire le discernement et la bonne volonté de part et d'autre, constituent, pour le Comité, le «facteur humain». Cette expression englobe les perceptions et les attentes de l'organisme de réglementation et du réglementé, les rapports qui existent entre eux et leur capacité à s'adapter au changement.

2. Le facteur humain - attentes et perceptions

9. Les audiences du Comité ont permis de conclure qu'il existe un écart considérable entre ce que les clients (c'est-à-dire les réglementés, les bénéficiaires des programmes de réglementation et le grand public) attendent du service de réglementation et l'idée qu'ils se font du service qu'ils ont effectivement reçu. Par exemple, les entreprises déplorent toujours le fait que les règles du jeu ne leur sont jamais indiquées. La Fédération canadienne des entreprises indépendantes (FCEI) a déclaré :

> Souvent, les propriétaires d'entreprises ne sont mis au courant de nouveaux règlements que lorsqu'ils font l'objet d'une vérification ou se voient imposer une amende. Des recherches effectuées par la FCEI montrent que les propriétaires d'entreprises ne comptent pas obtenir de renseignements des gouvernements. Ces derniers devraient adopter une stratégie quelconque dans le cadre de laquelle ils travailleraient avec les associations sectorielles ou d'autres groupes à la diffusion de l'information sur la réglementation. (21:107)

---

[2] Eugène Bardach et Robert Kagan, *Going by the Book, The Problem of Regulatory Unreasonableness*, Temple University Press, Philadelphia, 1982, p. 304.

[3] Conseil économique du Canada, *Reforming Regulation*, 1981, p. 127.

CHAPITRE 7

Mise en application

1. Dans le domaine de la réglementation, la mise en application d'une politique importante englobe toutes les activités entreprises pour en assurer le respect, dont l'application, la formation et les négociations[1]. Pour que la mise en application d'un règlement soit efficace, il faut que la structure, les politiques, les stratégies et les activités fassent toutes l'objet d'un examen et d'améliorations continues. Le Comité s'est particulièrement attaché à examiner la façon dont les règlements sont mis en application, car l'efficacité d'un règlement dépend de sa mise en application. En effet, d'après certains témoins, la mise en application d'un règlement est le problème le plus important qui se pose à notre système de réglementation.

2. Toutefois, pour assurer le respect d'un règlement sans qu'il soit nécessaire de procéder à une surveillance étroite et imposer des amendes élevées, il est essentiel de tenir des consultations vastes et de qualité avec les parties intéressées Grâce à un processus de consultation efficace, les intervenants seront mieux informés, plus ouverts et participeront à toutes les étapes du processus de réglementation, lesquelles comprennent les composantes suivantes : élaborer des politiques et des lignes directrices, cerner les problèmes, établir des règles, préparer des analyses d'impact et formuler des règlements. À défaut d'une consultation et d'une participation efficaces, les intervenants percevront le système de façon négative et les règlements ne seront pas respectés.

3. Même les meilleurs instruments ou mécanismes peuvent s'avérer inefficaces s'ils sont mal employés ou mal adaptés au contexte. C'est du facteur humain que dépend l'efficacité du processus de réglementation. Une des meilleures façons de s'attaquer à ce problème consiste à intégrer le concept de la gestion de la qualité au processus de réglementation. Ce concept est analysé plus loin dans le présent chapitre.

A. ÉVALUATION DES PROBLÈMES

4. Il est une conclusion parmi d'autres qui se dégage des audiences : les particuliers ne s'opposent pas à la réglementation en tant que telle, mais plutôt au processus utilisé pour l'introduire, la rendre publique et l'appliquer. Comme l'a déclaré Chris Kyte, directeur exécutif de l'Institut des aliments du Canada :

> Le problème du Canada n'est pas un problème de réglementation, mais un problème de mise en application des règlements qui coûte plus cher que les règlements eux-mêmes. Au nombre des facteurs identifiés qui coûtent très cher aux compagnies soit en argent soit en temps, il faut citer la décentralisation et une prise de décisions erratique. (1:26)

1. Choisir entre l'uniformité et la souplesse

5. L'adoption de lois ou de règlements de portée générale, souvent souhaitée pour des raisons de souplesse, donne aux fonctionnaires chargés de les appliquer des pouvoirs très étendus. En effet, les lois ou les règlements ne stipulent pas toujours de quelle façon le pouvoir discrétionnaire doit être

[1] Adapté de Kernaghan Webb et Peter Finkle, *Compliance and Enforcement of Consumer Protection Policies*, Consumer Policy Framework Secretariat, 8 février 1991, p. 10.

Le Comité recommande par conséquent :

6.5 Que la priorité financière soit accordée à la participation du Canada aux activités importantes d'élaboration de normes internationales et à la fourniture d'incitatifs aux organismes rédacteurs de normes s'ils consentent à internationaliser leurs normes ou à élaborer des normes bilatérales. Pour ce faire, on pourrait envisager de percevoir des droits plus élevés des organismes rédacteurs de normes et d'utiliser ces fonds pour récompenser les efforts d'harmonisation, ce qui compenserait en partie les ventes perdues.

6.6 Que le mécanisme par lequel le Conseil canadien des normes rend compte de son activité au Parlement soit réétudié en fonction de l'importance des normes pour la capacité concurrentielle du Canada.

> Les contraintes budgétaires ont, ces dernières années, entraîné une réduction de l'aide financière accordée par le CCN pour la représentation à des comités internationaux de normalisation. Comme nous l'avons expliqué l'année dernière, cependant, le soutien accru de la part du milieu industriel et des particuliers agissant à titre bénévole aide à conserver cette participation (p. 14).

49. D'après le rapport annuel du CCN de 1991-1992, on a approuvé cette année-là 192 normes nouvelles en tant que Normes nationales du Canada (NNC), ce qui porte à 1 749 le nombre total de NNC. L'adoption de NNC semble être la première étape à franchir pour le Canada pour améliorer son influence dans le domaine de la normalisation internationale.

50. Tout lent qu'il soit, le processus d'harmonisation fait néanmoins des progrès. Bien que le rapport annuel du CCN en 1990-1991 indique que deux normes internationales seulement ont été adoptées en tant que NNC (sur 185), le rapport de 1991-1992 indique que 65 des 192 nouvelles NNC approuvées sont des adoptions de normes ISO et CEI (normes internationales) et que 14 autres s'appuient sur des normes ISO et CEI. C'est une amélioration significative, qui donne lieu à l'observation suivante dans le rapport de 1991-1992 :

> L'augmentation du nombre de normes internationales soumises et sanctionnées en tant que normes du NNC témoigne du très haut niveau de sensibilisation des membres et des utilisateurs du SNN, niveau qui sera de plus en plus exigé des sociétés canadiennes pour que celles-ci se conforment aux normes acceptées partout dans le monde afin de maintenir les marchés existants ou d'étendre de nouveaux marchés à l'étranger. (p. 12)

51. À côté de cette constatation positive, il convient de citer un extrait du mémoire de l'ACN. Faisant état de la nécessité pour le Canada de jouer un rôle actif dans l'arène de la normalisation internationale, l'ACN dit :

> Cet objectif nécessite des ressources financières et humaines. Notons que, dans le contexte actuel, le recours à des normes internationales risque d'entraîner la perte de revenus sur la vente de normes. (Mémoire, p. 3)

52. La publication d'une norme internationale adoptée en tant que NNC peut déstabiliser financièrement l'organisme rédacteur de normes. En effet, celui-ci peut vendre la version nationale de la norme internationale, mais la version ISO plus populaire ne peut être vendue que par le CCN en vertu des ententes internationales[19] qui existent.

53. De plus, la négociation des normes bilatérales entraîne nécessairement la négociation d'ententes sur les droits de vente de la documentation technique. Le résultat, c'est que les organismes rédacteurs de normes canadiens risquent de perdre le marché non canadien[20] pour leur documents sur les normes et le service de certification (normalement, les droits sont divisés, de sorte que chaque organisme conserve seulement les droits de vente dans son propre pays).

54. Pour ces raisons, et parce que la vente de normes est une activité très lucrative pour les organismes rédacteurs de normes accrédités, il existe peu d'encouragements financiers à l'harmonisation binationale et internationale des normes. Il y a quelques années, lorsque cette incertitude financière existait, le CCN encourageait l'organisme rédacteur de normes à communiquer avec lui pour obtenir de l'aide financière.

55. Le Comité est préoccupé par cet obstacle à l'harmonisation bilatérale et internationale et reconnaît l'importance des normes pour la capacité concurrentielle du Canada.

---

[19] Normalement, la publication d'une norme internationale reconnue à titre de NNC avec ou sans modification est effectuée par l'organisme rédacteur de normes responsable de l'étude de second niveau. *Ibid.*, p. 4.

[20] Le marché des services d'homologation peut être également réduit.

au commerce, ACN, a affirmé que le Canada, qui dépend beaucoup du commerce, doit contribuer de façon active à la normalisation internationale, «en s'assurant la satisfaction des besoins des Canadiens et l'harmonisation des exigences techniques, dans la mesure du possible». (Mémoire, p. 3) Le rapport entre la normalisation et l'impact du commerce international sur la compétitivité et la prospérité canadienne a aussi été mentionné par le Conseil canadien des normes dans son rapport annuel 1991-1992 :

> L'élan vers la libéralisation du commerce international, qui aboutira finalement à la création d'un marché global, part tout d'abord de l'harmonisation et de la reconnaissance mutuelle des normes et des procédures relatives à l'évaluation de la conformité, expression au sens large du terme englobant des processus tels que les essais, la certification, l'inspection et l'enregistrement des systèmes qualité. La normalisation et l'évaluation de la conformité représentent des facteurs d'importance majeure dans l'*Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis* (ALE) et les négociations en vue du règlement d'un *Accord de libre-échange nord-américain* (ALENA). Ces facteurs occupent également une place prépondérante parmi les éléments qui entrent en ligne de compte dans la création du marché unique européen (Europe 1992), de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT) et dans la tentative du Canada de développer des échanges commerciaux avec le Japon et l'Asie. (p. 5)

46. Des porte-parole de l'industrie ont aussi parlé de la nécessité d'une harmonisation bilatérale et internationale. Ainsi, le Conseil canadien du commerce de détail a indiqué que ses membres souscrivent aux objectifs du respect mutuel et de l'harmonisation des normes visés par l'ALE et l'ALENA. En effet, les importateurs canadiens trouvent souvent que les coûts des tests et les modifications qu'on fait subir à un produit pour le rendre conforme aux normes canadiennes gonflent trop les prix des marchandises destinées au marché canadien compte tenu de notre économie plus petite. (17:9-10 et mémoire p. 6) Le Conseil national de l'industrie laitière encourage aussi l'harmonisation internationale, déclarant que les règlements ou les lignes directrices régissant les normes de qualité des aliments devraient s'inspirer des Lignes directrices du *Codex Alimentarius* (12:5 et mémoire p. 1). Le Conseil a ajouté toutefois :

> Le Canada a la réputation d'approuver les normes Codex pour ensuite les modifier, de sorte que les nôtres diffèrent toujours un peu des autres. (12:9)

47. L'ACN estime que le Canada devrait et pourrait adopter davantage de normes internationales; cependant, «le Canada a intérêt à intensifier ses efforts dans la plupart des secteurs industriels». (Mémoire, p. 1). Elle a mentionné :

> (. . .) La participation de l'industrie canadienne à la normalisation internationale n'a pas été bien coordonnée, ni appuyée facilement par la plupart des secteurs industriels. (. . .) Le Canada et les États-Unis n'étant pas bien représentés à ces réunions (internationales), la plupart des normes ISO/CEI reflètent d'abord et avant tout les exigences européennes. Conscients de cette réalité, les États-Unis s'appuient sur un récent rapport pour prendre la bonne voie et aller de l'avant pour influencer davantage les organismes de normalisation internationaux. (Mémoire, p. 2 et 3)

48. Le CCN, dans son rapport annuel 1990-1991, indique aussi que le gouvernement et l'industrie devraient appuyer plus largement le Système national de normes (SNN) du Canada pour affronter les marchés régionaux et mondiaux. (p. 17) Dans son rapport annuel 1991-1992, le CCN mentionne :

dans le cadre du Système national de normes (SNN). Plus précisément, que les autorités de réglementation soient tenues, lorsqu'elles cherchent et évaluent d'autres options dans le mécanisme de réglementation, de consulter d'abord les listes disponibles de normes (canadiennes, internationales et étrangères) pour voir celles qui pourraient convenir. Lorsqu'une norme acceptable existe, qu'il en soit fait référence dans le libellé du règlement. Lorsqu'il n'existe pas de norme acceptable, que les autorités de réglementation en fassent établir une par la Direction de normalisation nationale du CCN ou par l'organisme rédacteur de normes du SNN.

6.2 Que le gouvernement soit plus réticent à édicter des normes en dehors du domaine de la santé, de la sécurité et de l'environnement. De plus, qu'un programme soit établi (et une personne désignée qui devra rendre compte de son activité dans un délai prescrit) pour revoir les normes édictées par le gouvernement en se guidant sur ce principe.

6.3 Dans la mesure du possible, que les normes édictées par le gouvernement portent sur les systèmes et, lorsqu'il y a lieu, sur la performance (les résultats). Il faut éviter les normes de conception; les décisions relatives aux détails devraient être déléguées aux entreprises réglementées. De plus :

- **Lorsqu'il est impossible d'établir des normes de performance, que les normes édictées par le gouvernement précisent les paramètres fondamentaux auxquels doivent répondre les produits. Si des organismes rédacteurs de normes sont chargés de rédiger des normes plus détaillées pour répondre à ces exigences, alors que l'industrie soit libre d'observer les normes de l'organisme rédacteur de normes ou de respecter la directive du gouvernement en procédant autrement.**

- **Que le programme mentionné dans la recommandation précédente examine les normes existantes édictées par le gouvernement en s'inspirant des principes de rédaction susmentionnés. Lorsque des corrections sont nécessaires, que les autorités de réglementation fassent réécrire la norme en passant soit par la Direction de normalisation nationale du CCN ou par les organes rédacteurs de normes membres du Système national de normes.**

6.4 Que l'élaboration de toute norme exécutoire (soit par renvoi dans la loi ou par menace du gouvernement en ce sens) soit soumise aux principales caractéristiques du système de réglementation. Par conséquent, que toutes les normes édictées par le gouvernement soient communiquées au Parlement par l'intermédiaire du plan réglementaire annuel du gouvernement et que les politiques suivantes du SNN soient rendues obligatoires : examen des coûts-avantages et examen indépendant de ces évaluations, et révision permanente des normes pour en déterminer la pertinence et la compatibilité avec celles dans d'autres zones de responsabilité.

E. HARMONISATION BILATÉRALE ET INTERNATIONALE

45. L'Association canadienne de normalisation (ACN) a indiqué que plus de 80 p. 100 des exportations canadiennes à nos cinq principaux partenaires commerciaux sont visées par une évaluation normative quelconque. Reconnaissant qu'une mauvaise application des normes peut nuire

MODÈLE DE DÉTERMINATION DE RESPONSABILITÉ

Absence de norme	Règle	Norme volontaire	Norme statutaire*
Facteurs			**Facteurs**
Produit fini.			Le produit doit être interchangeable avec d'autres.
Prix d'achat peu élevé.			Prix d'achat élevé.
Renouvellement fréquent.			Achat peu fréquent.
Information facilement accessible à peu de frais.			Information peu accessible ou coûteuse.
Faibles conséquences sur la santé, la sécurité ou l'environnement.			Conséquences importantes sur la santé, la sécurité ou l'environnement.
Technologie nouvelle et en rapide évolution.**			Technologie relativement statique.

* If faut subdiviser la norme statutaire en quatre catégories : la référence ouverte à la norme, la référence datée à la norme, la norme intégrée dans un règlement, la norme intégrée dans une loi.

** Contrairement aux facteurs ci-dessus qui concernent la demande de réglementation, ce facteur influence l'offre. En général, plus la technologie est statique, plus il est facile d'établir et d'imposer une norme pour le produit.

42. Lorsque tous les facteurs à gauche sont présents, la conclusion qui s'impose normalement est de laisser agir les forces du marché sans intervenir, que ce soit à titre volontaire ou statutaire. Lorsque tous les facteurs à droite sont réunis, il faudrait plutôt envisager une norme statutaire. Lorsque les facteurs sont mélangés, il faudrait intervenir quelque part entre les deux pôles.

43. Le Comité recommande l'utilisation d'un modèle comme celui-ci pour déterminer quand des normes volontaires privées sont préférables à des normes ou des règlements édictés par le gouvernement, et il conclut de procéder par consensus partout où c'est possible et d'utiliser les comités du CCN pour formuler les normes nécessaires, que celles-ci deviennent exécutoires ou non. Le gouvernement devra peut-être fixer une norme temporaire ou créer un règlement temporaire si le processus consensuel échoue et s'il est impossible d'arriver à un consensus véritable dans les délais fixés, mais il se peut bien que la menace en soi d'une norme bureaucratique très restrictive incite les intervenants à adopter par consensus une norme qui reflète tous les intérêts en jeu.

44. Le Comité estime que le Canada a un système exemplaire et que ce système volontaire doit être appuyé et utilisé le plus souvent possible. Cependant, le gouvernement doit exercer une surveillance si les normes établies deviennent exécutoires (soit par référence dans la loi ou menace en ce sens). Le Comité recommande par conséquent :

6.1 Lorsqu'il est jugé nécessaire d'édicter des normes, que les gouvernements fassent de leur mieux pour coordonner les obligations et les activités de normalisation en demandant une référence plus fréquente aux normes (surtout non datée) élaborées

absence jusqu'à la norme statutaire, en passant par la règle et la normalisation volontaire, est très important dans le système de normalisation, d'autant plus que l'établissement de normes, que ce soit pour des questions de santé, de sécurité ou de qualité, semble être la force agissante derrière la promulgation de nouveaux règlements.(Vernon Smith, 13:4-5). La question est de savoir à quel moment du cheminement il convient d'en freiner la progression. La réponse dépend de différents facteurs.

40. Par exemple, il faudra prendre en considération les facteurs influençant l'adhésion à la norme si celle-ci doit être exécutoire et non seulement informative. D'après le Conseil canadien du commerce de détail, les conditions suivantes sont présentes dans un régime facultatif (non prescrit) efficace :

- les entités visées ne sont pas nombreuses au point de compromettre la connaissance qu'elles ont l'une de l'autre et la saine émulation entre elles;
- les infractions peuvent être détectées rapidement;
- le contrevenant subit un préjudice ou un stigmate quelconque;
- la réglementation peut prendre appui sur les forces du marché;
- la dissémination des informations facilite le processus;
- les différends peuvent être réglés par des parties autres que le contrevenant et ses concurrents;
- les sanctions sont administrées par un tiers impartial;
- les enjeux liés au respect ou non-respect de la norme ne sont pas excessivement élevés (17:5 et mémoire p. 5 et 6).

41. Il faudrait considérer ces conditions chaque fois que l'on envisage d'adopter des lignes directrices ou des normes promulguées par le gouvernement mais non prescrites par la loi. Cependant, même en réunissant toutes ces conditions, ce qui laisserait présager un bon niveau de conformité, on ne saurait pas encore si la démarche est la bonne. Pour savoir s'il est justifié d'opter pour un procédé non obligatoire, il faut se demander si ce procédé permet au gouvernement de s'acquitter de ses responsabilités (sociales et juridiques). Voici un modèle pour évaluer les cas où une approche non statutaire devrait être encouragée et les cas justifiant une approche exécutoire :

34. D'après des hauts fonctionnaires de Consommation et Affaires commerciales Canada, ce ministère mise davantage, pour l'atteinte de ses objectifs, sur des codes volontaires que sur des règlements, dans la mesure du possible. L'Association canadienne des fabricants de produits chimiques a fait remarquer que l'établissement de règlements est une procédure rigide et onéreuse en temps et en argent et que le gouvernement devrait encourager les approches volontaires face à la prévention des risques, comme l'initiative dite de la gestion responsable lancée par l'industrie canadienne des produits chimiques. De son côté, le Conseil national de l'industrie laitière estime que, dans la mesure du possible, il faut privilégier les bonnes pratiques de fabrication sur une base volontaire plutôt qu'obligatoire (12:5).

35. D'après certains témoins, la méthode consensuelle utilisée par les organismes rédacteurs de normes est un moyen efficace pour représenter différents intérêts et pour réunir les compétences techniques nécessaires pour rédiger les normes avec un minimum de gaspillage d'argent et de ressources. M. Haney, directeur des politiques de recherche de l'Association des consommateurs du Canada, a indiqué au cours d'entretiens suivant son témoignage que l'ACC préfère le consensus multilatéral au processus réglementaire bilatéral souvent mené à la hâte.

36. Le processus consensuel multilatéral risque cependant d'être sous-financé si le gouvernement confie davantage d'activités au système de normalisation volontaire ou compte davantage sur l'ACC pour défendre les intérêts des consommateurs auprès du gouvernement. (En ce moment, l'ACC obtient le remboursement de certaines dépenses par des organismes rédacteurs de normes, bien qu'un certain nombre seulement versent des honoraires *per diem* en raison de leurs propres contraintes budgétaires. Les études confirment qu'un système consensuel peut être discriminatoire pour les groupes sous-financés qui ne sont pas orientés techniquement[17].

37. Les témoins ont expliqué que la normalisation par consensus prend plus de temps, mais qu'elle donne de meilleurs résultats (aussi plus techniques et plus précis). Les études révèlent aussi que les normes volontaires (non prescrites par la loi) sont en général plus efficaces, pertinentes et souples et moins coûteuses que la réglementation obligatoire (normes statutaires). Comme le fait remarquer Lecraw, la formulation de normes par procédé bureaucratique peut souffrir de deux lacunes :

- les sources d'information et de compétences ne sont pas nécessairement connues, utilisées ou prises en considération;

- il n'est pas toujours tenu compte des intérêts des personnes touchées par la norme.

38. Lecraw conclut donc que les normes bureaucratiques seront plus facilement saisies par un groupe de pression et risquent davantage d'être en conflit avec d'autres normes (ou elles manqueront d'uniformité d'une zone de responsabilité à une autre. Le système consensuel sera davantage à l'abri de ces problèmes étant donné les directives et les pratiques[18] du CCN destinées à les prévenir.

3. Équilibre entre le secteur public et le secteur privé

39. Nous avons vu que les normes répondent à des fonctions publiques et privées et que la répartition des responsabilités entre le secteur public et le secteur privé diffère d'un pays à l'autre. Nous avons vu aussi qu'il existe toutes sortes de mécanismes pour élaborer les normes et pour les faire respecter, chacun comportant ses propres faiblesses. Le cheminement d'une norme depuis son

[17] *Ibid.*, p. 32.
[18] *Ibid.*, p. 33.

politique, social, technologique et international[16].

28. Il ne fait aucun doute, d'après les témoignages reçus que, à l'instar des règlements, les normes (volontaires ou non) peuvent avoir un effet sur les coûts d'administration et d'exécution, l'efficacité technique et l'allocation optimale des ressources, la structure, la conduite, la performance, le progrès et l'équité dynamique. L'existence de normes peut restreindre le développement et l'amélioration d'un produit, voire couper l'accès à un nouveau produit ou une technique innovatrice, privant ainsi les consommateurs d'un choix varié et allant même jusqu'à exclure du marché des produits de moindre qualité mais de prix plus abordable.

29. Vernon Smith a fait remarquer qu'il arrive souvent que l'industrie privée établit des normes (qui peuvent plus tard accéder au statut de règlement) comme tactique de vente : pour positionner un produit sur le marché, on établit les critères qui permettent de vendre ce produit sur le marché. (13:5-7) Le Conseil canadien du commerce de détail estime que les normes de produits ou de procédés donnent au consommateur une garantie de qualité, surtout lorsque la sécurité est primordiale et où il serait difficile ou onéreux pour le consommateur de faire lui-même la détermination de qualité. Le Conseil ajoute cependant que :

> Les normes peuvent être à double tranchant. De par leur nature, elles risquent de freiner les progrès et les améliorations; d'enlever une partie de leur récompense à ceux qui sont vraiment novateurs et qui ont le sens de l'entreprise, en les obligeant à divulguer des ingrédients ou des procédés manufacturiers; et enfin de priver les consommateurs d'un produit nouveau ou amélioré. (Mémoire, p. 4) (. . .) De façon générale, je pense que cette décision (de régir les formats) devrait être laissée au marché. (17:11)

30. Une norme peut être tout aussi efficace qu'un règlement, et en avoir aussi tous les inconvénients. De plus, lorsque la norme n'a pas force de règlement, elle semble privée d'une bonne partie des avantages de procédure conférés par un règlement en bonne et due forme. Le vérificateur général l'a d'ailleurs souligné dans son témoignage devant le Comité :

> Contrairement aux règlements officiels, rien n'exige que de telles ententes (volontaires) entre le gouvernement et un secteur d'activité ou entre les parties intéressées soient divulguées au Parlement, inscrites dans le plan annuel de réglementation ou dans la *Gazette du Canada* ni qu'elles fassent l'objet d'une étude d'impact.(7:6)

31. Afin d'atténuer ces inconvénients, l'Association des consommateurs du Canada a conseillé que les normes soient établies :

> d'après un mécanisme permanent de participation publique équilibrée et d'examen détaillé pour en déterminer la pertinence et pour voir si elles concordent avec les autres instances et si elles sont appliquées.(19:21 et Mémoire, p. 14-15)

32. Les systèmes de normalisation par consensus semblent répondre aux exigences soulevées par l'Association des consommateurs du Canada.

2. Souplesse, qualité et considérations financières

33. De nombreux témoins ne pensent pas que le gouvernement devrait intervenir chaque fois que l'intérêt du public est en cause. Bon nombre des témoins ont affiché une nette préférence pour la normalisation volontaire à la place de la réglementation. Pour sa part, l'ANC défend énergiquement cette solution parce qu'elle est plus souple et s'appuie sur un consensus, contrairement aux règlements qui sont naturellement rigides et coercitifs (10:28 et mémoire p. 2).

---

[16] Lecraw, op. cit. p. 89.

- *Une référence ouverte* permet une mise à jour permanente et rapide de la norme mentionnée dans la loi, mais elle peut aussi affaiblir le contrôle gouvernemental de la norme ainsi formulée.
- *Une référence datée à une norme* rend cette norme plus précise, mais elle est plus restrictive et empêche d'adapter la norme aux conditions changeantes.
- *Une norme écrite dans le règlement* peut être modifiée plus facilement par le ministère, mais elle coûte plus cher à rédiger et à corriger.
- Enfin, *une norme écrite dans la loi* donne au Parlement un contrôle absolu, mais la modification et l'amélioration peuvent être retardées.

23. On voit que, dans ce domaine, on perd en souplesse et en progrès ce qu'on gagne en certitude et en contrôle. La préférence de l'ISO pour une référence claire aux normes est la méthode à retenir si la compétitivité est le premier objectif visé[14].

4. Procédure équitable

24. La procédure équitable est une autre question controversée. Dans une économie mondiale, il faudra décider qui participe à l'élaboration des normes et quels organismes centralisent les activités de normalisation[15]. La participation coûte plus cher à l'échelon international que national. À mesure que davantage de normes seront fixées à l'échelon international, de nombreuses associations de défense des intérêts publics et petites entreprises ne pourront plus participer à l'élaboration des politiques, ni à l'échelon national ni à l'échelon international.

D. RÉGLEMENTER PAR LA NORMALISATION VOLONTAIRE

25. Le fait que les normes jouent un rôle important dans l'économie ne signifie pas que c'est automatiquement à l'État de les établir. Ainsi qu'il a été souligné précédemment, il existe d'autres moyens d'établir des normes et, de fait, la plupart des normes en vigueur aujourd'hui ont été créées par le secteur privé (que ce soit par les sociétés, les industries ou par consensus). Il est fait appel à l'État dans les situations suivantes :

- les risques relatifs à un produit ou à un procédé sont élevés;
- les conditions pour que les consommateurs ou d'autres parties concernées puissent juger de façon éclairée sont difficiles à établir.

26. On trouve des normes établies par l'État relativement à la préparation des aliments, car les conséquences de négligences pourraient y être désastreuses. On en trouve aussi pour l'emballage des aliments, mais leur raison d'être est moins évidente. Le ministre de l'Agriculture, par exemple, a dit au Comité qu'il existe un règlement sur le format des sacs à utiliser pour la vente des pommes de terre : ceux-ci doivent avoir une capacité d'une, deux, cinq ou dix livres. (11:11)

1. Effets de la normalisation

27. Les effets de la normalisation volontaire dépendent, au bout du compte, de l'utilisation qui est faite des normes, de leur stipulation, du système de vérification et de certification des produits en fonction de la norme, des mécanismes d'administration des normes, et du contexte économique,

---

[14] Lecraw préfère aussi cette approche, estimant que les avantages de la souplesse et du progrès l'emportent sur les désavantages d'une certitude et d'un contrôle moindres.

[15] U.S. Congress, op. cit. p. 19.

du marché qu'émanent les demandes relatives à l'établisssement de normes. Cette situation a probablement engendré une surabondance de normes pour certains produits (par exemple, lorsqu'une entreprise, un groupe d'entreprises ou l'industrie peut y trouver un avantage du point de vue de la concurrence) et une pénurie pour d'autres (lorsque la concentration de consommateurs est peu élevée ou que des producteurs ayant le monopole d'un marché risquent de perdre leur avantage concurrentiel).

19. Bien que le système de consensus volontaire empêche jusqu'à un certain point la surnormalisation, cet avantage risque d'être affaibli par la forte prédilection pour la normalisation affichée par les organismes dans le SNN. Le fait de dépendre des demandes de la base comporte des avantages comme des dangers. En effet, cela crée une plus grande sensibilité à la demande de normes émanant du marché, mais favorise l'économie dans l'élaboration et l'administration des normes[10].

3. Intégration des normes par référence dans le règlement[11]

20. Lorsque des normes sont mentionnées dans une loi ou un règlement, nous avons constaté que des normes par ailleurs volontaires devenaient exécutoires en vertu de l'autorité des gouvernements fédéral, provincial et municipal ou d'une autre entité réglementante. Il appartient à l'organe qui exécute la loi de faire appliquer la norme ou encore aux organismes qui invoquent une norme dans le libellé d'un contrat, et non à l'organe rédacteur de normes ou à une section quelconque du SNN. Même lorsqu'un organisme de certification détermine si un produit ou une activité répond ou non à une norme, l'application de la norme continue de relever de l'organe de réglementation ou signataire d'un contrat.

21. La référence aux normes est devenue très controversée dans le monde de la normalisation. On constate, en Europe et aux États-Unis, que le gouvernement se reporte de plus en plus à des normes dans les lois et les règlements et que cette pratique a été recommandée par la CEE et l'ISO. Les organismes de normalisation au Canada et à l'étranger sont déterminés à encourager le gouvernement à en faire autant, une fois que des normes auront été établies par consensus par les organismes de normalisation. Le Conseil canadien des normes a même un document à cette fin, qui donne des lignes directrices aux autorités de réglementation sur l'incorporation des normes par référence dans les règlements[12]. Les autorités gouvernementales éprouvent toutefois certaines réticences à adopter cette pratique, et ce, pour trois raisons :

- Les normes établies par consensus ne représentent pas nécessairement les intérêts du public;
- Elles prennent parfois trop de temps à établir;
- La délégation des responsabilités à l'égard des normes pose parfois des problèmes d'ordre juridique[13].

22. Une référence plus fréquente aux normes établies au sein du SNN devrait améliorer la coordination des activités de réglementation et de normalisation entre les ministères et entre les trois paliers de gouvernement. La forme exacte que doit prendre cette référence n'a pas encore été abordée. La référence peut être ouverte, datée, précisée dans le règlement ou dans la loi. Il faut se rappeler que :

---

[10] Voir Lecraw, op. cit. chapitre IV et p. 92 et 93.

[11] *Ibid.*, p. 9, 37 à 45, 94 et 95.

[12] CCN, CAN-P-104, décembre 1987.

[13] La tenue à jour des normes peut aussi être améliorée grâce au fait que les organismes rédacteurs assument de strictes responsabilités à cet égard.

16. Le Sous-comité a aussi examiné la situation dans les pays avec lesquels le Canada commerce régulièrement et a étudié à fond un rapport récent (mars 1992)[7] de l'*Office of Technology Assessment* du Congrès des États-Unis. Voici les principales conclusions[8] qui ressortent de cette étude (au sujet du système américain de normes) :

- les normes sont de plus en plus importantes pour le pays;
- la normalisation n'est pas suffisamment soutenue;
- la coopération doit remplacer les conflits;
- un meilleur équilibre doit être atteint entre le secteur public et le secteur privé;
- le gouvernement fédéral n'est pas assez présent au chapitre de la coordination et de l'orientation;
- il faut étudier plus attentivement comment les autres États se servent des normes pour créer des marchés pour leurs industries.

17. La majorité de ces conclusions peuvent être instructives pour le Canada. Le Sous-comité a évalué ses propres stratégies et options par rapport au lien souhaité entre le système de réglementation et le système de normalisation, en se fondant sur les critères suivants[9] :

Cohérence: La viabilité politique veut que les normes et les procédés qui en découlent reflètent les conditions et les contraintes économiques et culturelles.

Équivalence : Pour qu'un pays profite pleinement de l'expansion des marchés, il faut que ses critères, ses méthodes et ses mécanismes de normalisation soient équivalents, mais pas forcement identiques à ceux de la communauté internationale.

Souplesse: Le processus de normalisation doit prévoir une marge de manoeuvre pour répondre aux besoins; pour ce faire, il doit :

- arriver en temps opportun;
- tenir compte de différents procédés de normalisation;
- permettre une forme quelconque de promotion et de participation gouvernementale.

Capacité, légitimité et survivance : Les organes de normalisation doivent toujours être capables d'évaluer leur performance et de planifier leurs activités s'ils veulent être efficaces dans une conjoncture nationale et internationale en constante évolution. Pour y arriver, le système de normes doit être bâti sur de solides bases de légitimité. Outre cela, pour que les normes survivent, la normalisation doit être un procédé ouvert, engageant la participation de toutes les parties intéressées et donnant lieu à des normes qui profitent au plus grand nombre possible.

2. Orientation du marché

18. Les organismes rédacteurs de normes dans le système canadien ont des visées commerciales. Les principaux intéressés, y compris le gouvernement, doivent consentir à payer les frais de préparation de la norme par l'organisme rédacteur. À cause de cela, c'est presque uniquement

---

7 U.S. Congress, op. cit..
8 *Ibid.*, pp. 7 à 18.
9 Adaptation *Ibid.*, p. 20 et 21.

des produits pour en déterminer les différents paramètres, etc. Le rapport annuel du Conseil pour 1991-1992 répertorie 86 de ces organismes. Les nombreuses publications du Conseil expliquent les critères, les procédures, les conditions et les directives qui s'appliquent à ces organismes. On y indique aussi les mesures prises pour faire appliquer les normes. Ainsi, le Conseil procède régulièrement à des vérifications parmi ses membres pour s'assurer qu'ils répondent toujours aux critères d'accréditation.

2. Activités de normalisation chez nos principaux partenaires commerciaux

11. Bon nombre de nos principaux partenaires commerciaux, notamment les États-Unis et la Communauté européenne, sont en train de revoir leurs activités de normalisation afin de s'adapter à un environnement mondial en pleine évolution[3].

12. Aux États-Unis, le système de normes est axé sur le marché. En règle générale, les participants américains doivent assumer les frais de l'établissement des normes. Les participants des autres pays sont en général subventionnés par l'État, du moins en partie. Par exemple, tous les gouvernements européens continuent de subventionner systématiquement l'élaboration de normes nationales jusqu'à un certain point et sous une forme quelconque. Cependant, la relation entre le gouvernement et le secteur privé, ainsi que le rôle joué par le gouvernement, diffèrent d'un pays à l'autre. Par exemple, au Danemark, en Espagne, en France, en Italie et au Royaume-Uni, les organismes de normalisation sont constitués en vertu de lois privées, mais l'État leur reconnaît une fonction de service public. En Allemagne et aux Pays-Bas, les organismes de normalisation sont des organismes privés[4].

13. Assez récemment, la Grande-Bretagne et la France ont établi des stratégies nationales basées sur la normalisation et la gestion de la qualité. Plusieurs pays appliquent des programmes de normes dans les pays en développement afin d'y améliorer la qualité des exportations qui s'y font.

14. Au Japon, le système de normes est centralisé au gouvernement. Le système fonctionne par consensus entre les parties, mais le consensus est atteint sous la direction, la supervision et avec l'approbation finale du gouvernement, pour que les normes favorisent les objectifs du système lui-même et de tout le Japon[5].

C. ÉVALUATION DES ASPECTS DE LA NORMALISATION

1. Plan d'évaluation

15. En établissant son plan pour évaluer les aspects de la normalisation, le Sous-comité a tenu compte d'une analyse[6] canadienne du SNN et de l'utilisation de normes volontaires en tant qu'instrument de réglementation. En dépit des nombreuses améliorations apportées au SNN durant les dix années qui ont suivi l'étude, certaines recommandations demeurent très pertinentes.

---

[3] Voir l'excellente analyse des changements structurels de l'environnement de normalisation dans : US Congress... mars 1992 chapitre 4.

[4] Pour analyse de l'élaboration de normes aux É.-U. et en Europe, voir *Ibid.*, chapitres 2 et 3.

[5] Voir Lecraw, D.J., "Voluntary Standards as a Regulatory Device," *Working Paper No. 23*, Conseil économique du Canada, juillet 1981, Appendix B pour analyse du système japonais - voir aussi *Ibid.*, p 17, 23, 34, 84 et 90.

[6] Lecraw, op. cit..

8. Par conséquent, toutes les normes obligatoires ne sont pas forcément établies par la voie législative; certaines normes non établies par la voie législative peuvent aussi être obligatoires. Prenons par exemple les Normes nationales du Canada. Le Conseil canadien des normes a été établi pour coordonner «la normalisation volontaire» au Canada. Cependant, il est clair que bien que le processus d'élaboration et de formulation des normes soit volontaire, l'application de normes «volontaires» élaborées par le processus de consensus devient obligatoire si le gouvernement peut les faire respecter par la voie législative. Il semble donc que par norme «volontaire», on entend simplement une norme élaborée dans le cadre d'un processus de consensus.

B. CONJONCTURE DE LA NORMALISATION

1. Le système national de normes au Canada

9. Le Conseil canadien des normes (le Conseil) rend compte de son activité au Parlement par l'entremise du ministre de la Consommation et des Affaires commerciales du Canada. Le Conseil est une société d'État créée par loi fédérale en 1970. Il établit sa propre politique et prend ses propres décisions, bien qu'il soit financé en partie par des crédits votés par le Parlement. Le Conseil comprend 57 membres : 41 sont issus du secteur privé et 16 représentent le gouvernement fédéral et les provinces[1]. Les objectifs du Conseil canadien des normes, tels que formulés dans la *Loi sur le Conseil canadien des normes* sont les suivants :

> Encourager et promouvoir la normalisation là où elle n'est pas obligatoire, dans les domaines suivants : construction, fabrication, production, qualité, rendement et sécurité des bâtiments, ouvrages, produits manufacturés et autres marchandises, y compris leurs composantes, en vue de faire progresser l'économie nationale, d'améliorer la santé, la sécurité et bien-être du public, d'aider et de protéger les consommateurs, de faciliter le commerce intérieur et extérieur et de développer la coopération internationale en matière de normalisation. (p. 992)

10. Le Conseil, examinant la meilleure manière de remplir son mandat, a créé une fédération nationale, le Système national de normes (SNN). Les lignes directrices du Conseil sont établies par consensus par les participants au SNN. Le Conseil s'est vu confier[2] l'accréditation de trois types d'organismes (les éléments opérationnels du SNN) :

- *les organismes rédacteurs de normes*; ces organismes rédigent des normes dont certaines sont approuvées par le Conseil en tant que Normes nationales du Canada. Le rapport annuel du Conseil pour 1991-1992 répertorie cinq organismes rédacteurs de normes.

- *les organismes de certification;* ces organismes ont des marques déposées certifiant que les produits ou les services répondent à une norme. Le rapport annuel du Conseil pour 1991-1992 répertorie sept de ces organismes.

- *les organismes d'essai*; ces organismes mettent à l'essai des produits ou des services pour déterminer s'ils satisfont à la norme correspondante et publient les résultats de leurs tests. Ils analysent aussi des substances pour en déterminer le contenu ou les attributs, vérifient

---

1 CCN-CAN - P. 2E (janvier 1992), p. i.

2 Le rapport annuel de CCN 1991-1992 indique qu'au cours de l'année financière 1991-1992, un programme d'homologation a été lancé pour les entreprises qui accréditent les systèmes de qualité des compagnies canadiennes.

- *Les normes de contrôle* définissent toute une gamme de caractéristiques acceptables en matière de conception, de rendement et d'utilisation d'un produit. Elles prennent souvent la forme de règlements.
- *Les normes d'entrée* précisent souvent les moyens à utiliser pour atteindre des objectifs.
- *Les normes de rendement* précisent les objectifs de rendement mais non les moyens de les atteindre.
- *Les normes relatives aux processus* facilitent et appuient les transactions et les rapports socio-économiques. Elles définissent les rôles et les liens et établissent les règles pour l'interprétation du comportement.
- *Les normes de service* précisent les politiques, les procédures et les méthodes concernant l'exécution d'un service.
- *Les normes de qualité* désignent les systèmes qui produisent les produits ou assurent le service plutôt que les spécifications techniques des produits ou des procédures que comporte le service. La série de normes ISO 9000 est un exemple générique de ce type de normes.

2. Diversité des processus d'élaboration

5. On peut également catégoriser et décrire les normes selon la façon dont elles sont élaborées. Il existe trois façons d'établir des normes :

- spontanément, par le jeu des forces du marché (processus d'établissement de normes de facto);
- au moyen de processus organisationnels (processus d'accord volontaire) qui comprennent :
  - des lignes directrices établies par les associations intéressées ou par un ministère gouvernemental avec la coopération des associations intéressées;
  - l'élaboration de normes consensuelles au sein du secteur privé;
  - l'élaboration de normes consensuelles par un organisme public.
- au moyen de décisions politiques (processus bureaucratique).

3. L'application volontaire par rapport à l'application obligatoire

6. Les normes peuvent être obligatoires ou volontaires. Cependant, d'après les témoignages entendus, le sens que l'on donne à l'adjectif volontaire est relativement élastique. Bien qu'il désigne des accords consensuels, axés sur le marché, entre les participants d'un secteur ou d'une industrie, il s'agit souvent aussi de norme volontaires ou de directives promulguées ou décidées par le gouvernement. Dans ce dernier cas, ces normes doivent être respectées par le secteur privé au même titre que des règlements puisque le gouvernement peut toujours prendre des mesures pour les faire respecter.

7. Les témoins ont donné des exemples de telles normes volontaires, entre autres en ce qui concerne les marchettes (lesquelles doivent être construites de façon à empêcher les enfants d'accéder aux portes menant au sous-sol) et l'utilisation des cartes de débit. Dans chaque cas, le ministère responsable a bien précisé que faute d'accord entre les participants, le gouvernement réglementerait (4:16 et 4:18).

CHAPITRE 6

Normes

1. Les normes et leurs liens avec la réglementation ont joué un rôle très important dans les délibérations du Sous-comité. De nombreux témoins ont proposé l'adoption de normes non obligatoires au lieu de règlements, l'utilisation de normes de rendement plutôt que de normes d'entrée et de normes d'assurance de la qualité pour améliorer le processus de réglementation. Le Sous-comité a donc abordé la question des normes en se posant trois questions fondamentales :

- les normes relatives aux produits et aux procédés élaborés dans le secteur privé pourraient-elles se substituer aux normes ou aux règlements promulgués par le gouvernement;

- les normes réglementaires devraient-elles être axées sur le rendement, et les détails laissés à l'industrie et aux entreprises par l'intermédiaire du processus de consensus; et

- pourrait-on appliquer les normes de gestion et d'assurance de la qualité aux programmes de réglementation?

2. Nous avons entendu les témoignages d'un groupe qui a parlé exclusivement de la première question : Peter Ridout et Robin Haighton de l'Association canadienne de normalisation (ACN), un organisme indépendant à but non lucratif, de rédaction de normes, d'accréditation, d'essai et d'inspection. L'ACN est tout à fait partisane d'adopter le processus de consensus «volontaire» du secteur privé pour l'élaboration de normes et de règlements qui s'appliquent «aux exceptions plutôt qu'à la majorité». (10:31) Au nombre des témoins qui ont abordé la deuxième question se trouvaient le Canadian Manufacturing Industries Forum et l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques (16:12) qui privilégiaient le recours à des normes axées sur le rendement. La troisième question, et les commentaires des témoins à ce sujet, sont présentés au chapitre 7.

A. QU'EST-CE QU'UNE NORME?

3. Dans l'ensemble, les économistes considèrent les normes comme une série approuvée de spécifications qui définissent un produit ou un procédé particulier. Souvent, les hauts fonctionnaires considèrent les normes comme un moyen de donner suite à une préoccupation de la société ou à atteindre un objectif social. Ils considèrent souvent les normes comme des règlements. Les normes peuvent être toutefois décrites et catégorisées de diverses façons.

1. Diversité des objectifs visés

4. On peut catégoriser et décrire les normes selon ce qu'elles définissent. En voici un exemple :

- *Les normes de produits* précisent les caractéristiques d'un produit.

5.3 Fournir à chaque comité permanent spécialisé l'occasion d'examiner les projets de règlement après leur publication préalable dans la *Partie I de la Gazette du Canada*. Le rapport du Comité serait déposé à la Chambre mais son rôle principal consisterait à conseiller le Comité spécial du Conseil. Le Bureau du Conseil privé pourrait aviser chaque comité de chaque projet de règlement (catégorisé selon l'importance de ses conséquences économiques). Le Comité disposerait alors de 30 jours pour décider des règlements qu'il veut examiner et de 60 jours supplémentaires pendant lesquels il pourrait effectuer son examen.

5.4 Remplacer la procédure d'annulation actuelle, prévue aux articles 123 à 128 du Règlement, par une procédure prescrite par la loi s'appliquant à l'ensemble des textes réglementaires (et à toute partie d'un texte réglementaire) non assujettis à la procédure de résolution de ratification. Il faudrait conserver et donner force de loi à la disposition de la procédure actuelle selon laquelle une résolution d'annulation dont on ne dispose pas est réputée adoptée.

5.5 Confier au Comité permanent des finances l'examen des prévisions des coûts et avantages des règlements fédéraux, qui accompagnent le *Budget des dépenses*.

5.6 Encourager chaque comité permanent à entreprendre l'évaluation périodique des programmes de réglementation afin de tenir le gouvernement responsable de l'exécution de ces programmes. L'évaluation périodique pourrait être déclenchée par (a) une indication du BCG selon laquelle un programme de réglementation a été évalué conformément à la politique 01-01-92 d'évaluation de programmes, énoncée dans le *Manuel du Conseil du Trésor*; (b) la publication d'une évaluation par le vérificateur général; ou (c) des renseignements reçus par le comité, laissant entendre qu'une évaluation devrait être effectuée.

- Quels sont les priorités et les compromis s'il existe des objectifs multiples?
- Quels sont les moyens utilisés pour atteindre ces objectifs?
- Quelles sont les répercussions, délibérées ou non, du programme? (Cela inclurait les considérations d'ordre économique et non économique)
- Le programme devrait-il se poursuivre?
- Quels autres moyens pourraient être utilisés pour atteindre les mêmes objectifs?
- Comment peut-on améliorer l'administration du programme?

55. Il faut reconnaître que ces évaluations soulèveront des questions essentiellement politiques (par ex. de vastes jugements de valeur), semblables à celles qui ont été ou qui auraient dû être abordées par les législateurs au moment de l'adoption de la loi en vertu de laquelle chaque programme est établi. L'examen des programmes de réglementation s'inscrit dans le cadre des fonctions des représentants élus.

56. Tous les rapports d'évaluation du BCG devraient être déposés devant le Parlement et renvoyés automatiquement aux comités permanents intéressés qui devraient également être libres de procéder à des évaluations de leur propre initiative. Les comités devraient être habilités à tenir des audiences, à recevoir des mémoires et à commander leurs propres analyses en ce qui concerne les programmes de réglementation qu'ils décident d'examiner de façon détaillée. Une fois une évaluation terminée, un comité permanent devrait présenter son rapport au Parlement, où il y recommanderait les mesures à prendre.

Voici les recommandations étudiées dans le présent chapitre.

RECOMMANDATIONS

5.1 Accompagner chaque projet de loi renfermant des dispositions habilitantes d'un mémoire énonçant avec précision les raisons pour lesquelles les pouvoirs délégués en matière d'élaboration des lois, prévus par ces dispositions, sont demandés et la forme que le ministre parrainant le projet de loi considère qu'ils devraient revêtir.

5.2 Encourager et assurer l'examen des principaux projets de règlement par les comités permanents quant à leur bien-fondé, et par le Comité mixte permanent de l'examen de la réglementation quant à leur légalité et à leur pertinence. À titre de sanction nécessaire, il faudrait assortir l'octroi de ces pouvoirs de dispositions prévoyant la présentation d'une résolution de ratification des règlements, lorsque l'exercice de ces pouvoirs risque

- **d'avoir des répercussions importantes sur les dispositions de la loi habilitante ou de toute autre loi,**
- **d'établir une politique qui n'est pas clairement définie dans la loi habilitante ou de lui imprimer une nouvelle orientation,**
- **de comporter des considérations d'une importance particulière.**

Il faudrait modifier le Règlement afin que la procédure de résolution de ratification prévue par la *Loi d'interprétation* devienne applicable et que la résolution de ratification d'un règlement ne soit pas mise aux voix avant que le Comité permanent et le Comité mixte permanent en aient fait rapport ou aient prévu qu'un délai raisonnable s'écoule sans rapport.

D. ÉVALUATION PAR LE PARLEMENT DES PROGRAMMES DE RÉGLEMENTATION

48. Tout comme dans le cas des projets de règlement, où leur examen doit tenir compte des lois en vertu desquelles ils sont établis, il doit en être de même pour l'examen des programmes et régimes de réglementation.

1. Examen des lois et programmes

49. Le «Plan d'action relatif au processus de réglementation», publié en mai 1986 dans le cadre de la stratégie gouvernementale actuelle de réforme de la réglementation, précisait que «les comités parlementaires examineront l'ensemble des textes réglementaires sur un cycle de dix ans et recommanderont des mesures de temporisation au gouvernement.» Six années et demie plus tard, ce processus n'a toujours pas débuté. De plus, le Plan d'action énonçait qu' «un comité du Cabinet sera chargé de réexaminer tous les sept ans l'ensemble des règlements et de recommander des mesures de temporisation au Cabinet.» Or, ce n'est qu'en février 1992 que le ministre des Finances a annoncé que le gouvernement procédait à l'examen, ministère par ministère, des règlements existants afin de s'assurer qu'ils contribuent à améliorer la prospérité des Canadiens.

50. Le Bureau du contrôleur général (BCG) procède effectivement à des examens. Comme nous l'avons indiqué dans la chapitre précédent, dès le départ, ces examens ont été conçus comme un outil destiné à aider la haute direction d'un ministère à s'acquitter de ses responsabilités. Ils n'ont jamais été considérés comme des moyens par lesquels ceux qui ne font pas partie de ces ministères, (c'est-à-dire le Parlement ou les citoyens) pourraient obtenir des renseignements sur le rendement des programmes de réglementation, dont ils se serviraient par la suite pour tâcher de tenir ces personnes (entre autres, le ministre) responsables.

51. L'évaluation systématique des programmes est un élément nécessaire pour améliorer l'obligation de rendre compte et permettre la prise de décisions plus rationnelles en matière de réglementation. Il est toutefois essentiel de créer des procédures pour l'examen ou l'évaluation externe des rapports d'évaluation. Cet examen externe pourrait s'effectuer de trois façons : par la publication et l'examen public des rapports du contrôleur général, par la vérification de certains rapports d'évaluation, et par l'examen parlementaire général des programmes de réglementation avec ou sans rapport d'évaluation du Bureau du contrôleur général. Le premier mécanisme se passe d'explication. Le deuxième pourrait être assuré par le comité permanent approprié et le troisième fait appel aux comités permanents ou spéciaux.

52. Le Sous-comité constate que le vérificateur général évalue également les programmes de réglementation et fera désormais tenir copie de ses évaluations au Comité mixte permanent de l'examen de la réglementation.

53. L'important, ce n'est pas la tribune proprement dite où se déroule l'examen, mais bien le fait qu'elle se tienne de façon systématique et offre à ceux qui ploient sous le fardeau d'une réglementation qu'ils considèrent inutile, intolérable ou mal administrée, l'occasion de s'exprimer ouvertement.

54. Dans chaque cas, les évaluations devraient aborder les aspects suivants :

- Quels sont les objectifs actuels du programme?
- Les objectifs initiaux sont-ils toujours pertinents?

4. L'examen d'un règlement en comité est-il réaliste?

41. Ce chapitre renferme un certain nombre de propositions visant à accroître le champ d'action du Comité. Dans un premier temps, il faut se demander si un comité parlementaire sera disposé à assumer ce genre d'activités, et dans un deuxième temps, si les parties touchées par les règlements seront prêtes à témoigner.

42. C'est là un sujet délicat. Malgré le travail solide accompli par le Comité mixte permanent ces vingt dernières années, il est loin d'avoir fait des étincelles. C'est un comité qui n'attire pas les parlementaires. Les entreprises ou les particuliers désireux de contester un règlement nouveau ou existant y font rarement appel et ce, bien qu'à maintes reprises au fil des ans, on ait encouragé de telles interventions.

43. Il serait facile de prétendre qu'un examen moins technique des règlements encouragerait la participation et le recours à un comité d'examen. Peut-être, mais certains facteurs militent contre cet argument :

- Le travail du Comité est fastidieux et peu prestigieux.
- L'examen de règlements quels qu'ils soient est un travail ardu. Il n'est pas facile de lire et de maîtriser toute une série de règlements. Ce n'est pas une tâche dont un législateur peut facilement se décharger sur ses collaborateurs. Le temps dont disposent les parlementaires est limité de même que le temps dont ils disposent pour écouter les doléances et les témoignages.
- Les entreprises en particulier hésitent souvent à exposer certains problèmes avant d'avoir épuisé tous les recours administratifs et politiques à leur disposition, par crainte de ce qu'il adviendrait s'ils dénonçaient publiquement la bêtise et l'obstination.

44. Chacun de ces facteurs est important, en particulier le troisième. Les témoins, particulièrement ceux du milieu des affaires, qui ont comparu devant le présent Sous-comité s'en sont surtout tenu à des généralités. Il faudra beaucoup d'efforts pour persuader ce genre de personnes qu'un comité parlementaire d'examen de la réglementation est une tribune efficace à laquelle il vaut la peine de faire appel. Ce travail de persuasion doit commencer quelque part.

45. En raison des pressions dont font l'objet les députés de la Chambre des communes, il est fort possible que l'on confie au Sénat, à nouveau confirmé dans ses fonctions, et à ses comités, la mission de servir de tribune où seront exprimées les préoccupations que soulèvent certains règlements.

5. Pouvoir du Parlement de modifier ou de remplacer des règlements

46. Le pouvoir du Parlement de modifier des règlements, plutôt que de les annuler, en partie ou dans leur totalité, ou de les remplacer par de nouveaux règlements assure au Parlement un véritable contrôle sur l'élaboration des lois par le pouvoir exécutif. Il reconnaît également l'essence même de la délégation de pouvoir, à savoir qu'elle n'empêche pas l'exercice de ce même pouvoir par la personne qui le délègue.

47. Il y aurait lieu d'examiner de façon plus approfondie ce pouvoir inédit, prévu dans la législation sur les textes réglementaires de 1989 de la Nouvelle-Zélande, afin d'en envisager l'application dans un pays doté d'un régime parlementaire. Le Comité mixte permanent est l'organisme tout indiqué pour examiner nos mécanismes de contrôle parlementaire des décrets-lois et en faire rapport.

32. Tout d'abord, il y avait la crainte qu'en s'aventurant dans le domaine des politiques, les comités perdraient les avantages de l'objectivité politique qui avait traditionnellement présidé à leurs efforts pour vérifier la légalité et la pertinence des règlements ainsi que le respect des règles juridiques.

33. Deuxièmement, on considérait qu'il ne fallait pas prêter des intentions à l'instance à qui le Parlement avait délégué le pouvoir d'élaborer des lois, mais simplement s'assurer qu'elle observe les limites des pouvoirs lui ayant été délégués, les règles juridiques et nos grands principes constitutionnels.

34. Troisièmement, il y a l'hypothèse, qui est d'ailleurs loin de correspondre à la réalité canadienne, selon laquelle le Parlement a établi ses orientations dans la loi habilitante et que les détails administratifs relèvent principalement de ceux à qui les pouvoirs ont été délégués.

35. Quatrièmement, l'examen du bien-fondé d'un règlement est une tâche trop vaste. Si le Parlement délègue ses pouvoirs en la matière parce qu'il n'a pas le temps d'arrêter les détails d'un régime réglementaire, il est inconcevable qu'un comité parlementaire ait le temps d'en examiner les détails par la suite. Cette proposition semble confondre les pressions du calendrier parlementaire et le temps et les méthodes dont dispose un comité permanent moderne.

36. Le moment est-il venu d'examiner à nouveau la situation au Canada? La tâche serait relativement simple. Il suffirait d'une décision confiant au Comité mixte permanent actuel ou à un autre comité l'examen de règlements en fonction de critères plus généraux que ceux utilisés à l'heure actuelle. Serait-ce toutefois une bonne idée?

37. Ceux qui sont partisans de limiter l'examen parlementaire des règlements à des questions de légalité et de pertinence, estiment qu'il n'existe aucun lien entre un tel examen et un examen des politiques ou des intentions. Cela n'est pas forcément le cas. Si l'examen d'un texte réglementaire visait à en déterminer les répercussions sur l'économie ou sur la compétitivité, ou à en établir le bien-fondé, il s'agirait d'un processus d'enquête dans le cadre duquel pourraient être exprimés les doutes et les doléances concernant ces règlements. Le Comité n'aurait pas à formuler de recommandations quant à l'orientation ou à l'avenir de ce texte. Les témoignages, résumés ou non, seraient suffisamment éloquents.

38. Si l'on considère que l'élargissement de la portée de l'examen effectué par le Comité mixte permanent risque de nuire à son efficacité dans son cadre actuel ou à ses fonctions nécessaires consistant à déterminer la légalité et la pertinence des règlements établis ainsi que le respect des règles juridiques, pourquoi ne pas constituer alors le Comité permanent actuel en un comité «aux fins d'étudier et de vérifier les textes réglementaires» conformément à l'article 26 de la *Loi sur les textes réglementaires*?

39. Le Sous-comité conclut qu'il faudrait reconsidérer cette réticence marquée à examiner les politiques qui sous-tendent les règlements. En adoptant des lois habilitantes schématiques, le Parlement a *délégué* ses pouvoirs d'établissement de politiques et de décision en la matière; il n'y a pas *renoncé*. L'examen risque fort d'être partial mais il en est de même dans notre régime parlementaire lorsque des politiques sont arrêtées au moyen de projets de loi déposés en Chambre.

40. Quoi qu'il en soit, il faudrait encourager le Comité mixte permanent actuel à examiner de plus près les règlements pour en dégager les aspects qui se prêtent le mieux à des mesures parlementaires et pour entendre des témoins qui tiennent à souligner les difficultés causées par le fond d'un règlement. On pourrait également inciter le Comité à revoir ses critères d'examen pour qu'il puisse examiner les conséquences et l'application de règlements, sinon des politiques qui les sous-tendent.

25. Il est souhaitable que ces éléments positifs, qui reflètent de façon appropriée la primauté du Parlement, soient inscrits dans les dispositions conférant à la Chambre des communes le pouvoir d'annuler des règlements. Il faudrait éliminer les restrictions dont fait l'objet le pouvoir de proposer une motion d'annulation.

3. Une nouvelle démarche en matière d'examen?

26. Le mandat confié aux comités permanents en vertu du Règlement pourrait leur permettre d'examiner les répercussions, les coûts et l'application des règlements. On peut toutefois faire valoir autrement la nécessité de constituer une tribune consacrée à l'examen plus général des règlements.

27. L'article 26 de la *Loi sur les instruments statutaires* existe depuis presque plus de vingt ans. Il se lit comme suit :

> Tout texte réglementaire établi après l'entrée en vigueur de la présente loi, autre qu'un texte pour lequel ont été établis, en application de l'alinéa d) de l'article 27, des règlements empêchant d'en faire l'examen et d'en obtenir copie, est soumis en permanence à tout comité de la Chambre des communes, du Sénat ou des deux Chambres du Parlement qui peut être établi aux fins d'étudier et de vérifier les textes parlementaires.

28. Chaque règlement constitue un texte réglementaire et bien que le Comité mixte permanent et le ministère de la Justice n'arrivent toujours pas à s'entendre sur la définition précise de ce que constitue un *texte réglementaire*, à des fins pratiques, la grande majorité des décrets-lois relèvent de l'article 26.

29. Il importe de signaler la portée de cette disposition. Elle vise la plupart des décrets-lois et l'ensemble des règlements. Elle ne comporte aucune restriction quant aux critères devant régir l'examen des règlements. Elle permet l'examen par plus d'un comité, qu'il appartienne à une Chambre ou aux deux. Son libellé est suffisamment général pour permettre l'examen du fonctionnement ou de l'application de textes réglementaires. Les textes réglementaires peuvent être soumis en permanence à tout comité; ils peuvent être examinés en tout temps ou de temps à autre; ils peuvent être examinés plus d'une fois; aucun délai n'est imposé pour l'examen.

30. Il est vrai que lorsque le Comité mixte permanent a été constitué en 1972, il a décidé de délimiter étroitement son rôle. Les critères qu'il s'est donné pour régir ses travaux ont été approuvés par les deux Chambres et on a pris l'habitude de soumettre ces critères, parfois désignés assez librement par l'expression «attributions», à l'approbation des deux Chambres au début de chaque session. Cependant, ses véritables attributions sont celles prévues par l'article 26 de la *Loi sur les instruments statutaires* et les critères régissant cet examen représentent une forme d'autocensure. Ils ont été rédigés et adoptés en premier lieu comme mécanisme de défense ou de protection précisément pour éviter qu'un nouveau comité aux prises avec un énorme arriéré de travail soit submergé de plaintes formelles à propos de la teneur et de l'application des règlements. C'est pour des raisons d'ordre pratique, ainsi que pour se conformer à la tradition établie des comités chargés d'examiner la législation subordonnée, qu'il a été décidé de restreindre cet examen à des questions relatives à la légalité, à la pertinence et aux droits et libertés individuelles. Ces critères ont été quelque peu modifiés au fil des ans mais le principe de base reste le même : aucun examen portant sur le bien-fondé.

31. Il existe au moins quatre raisons pour lesquelles on a généralement désapprouvé l'examen du bien-fondé d'un règlement par des comités parlementaires.

règlements, il peut et il doit participer à leur examen une fois qu'ils ont été établis. C'est là un usage accepté de longue date dans la mesure où il s'agit de déterminer la légalité et la pertinence du règlement.

1. Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation

21. Comme nous l'avons indiqué au chapitre 2, le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation (auparavant le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires) a été créé au début des années 70. Ce comité ne s'occupe pas de la politique qui sous-tend les nouveaux règlements. Dans son travail, le comité privilégie la formule du consensus et tient à préserver son impartialité politique. Son rôle est d'examiner les textes réglementaires, ce qui englobe l'ensemble des règlements.

22. Dire qu'il est peut-être temps d'élargir quelque peu le rôle du comité ne signifie pas que l'on veuille déprécier ses travaux et ses réalisations, particulièrement lorsqu'il s'est heurté, à ses débuts, à l'hostilité du pouvoir exécutif et a toujours dû effectuer un travail considéré fastidieux.

2. Droit d'annulation

23. L'expérience de la procédure d'annulation prévue maintenant dans le Règlement de la Chambre des communes est restreinte et il est trop tôt pour en déterminer l'utilité. Elle comporte toutefois de graves lacunes, par exemple :

- Elle n'est pas prévue par la loi. Il s'agit d'un compromis. Comme elle est incorporée dans le Règlement, son application se restreint aux instruments que le gouverneur en conseil ou un ministre a le pouvoir d'annuler. Elle ne s'applique pas à l'ensemble des textes réglementaires et ne s'applique pas notamment aux règlements établis par des organismes. Par ailleurs, l'annulation n'entre pas en vigueur automatiquement. Le gouverneur en conseil ou le ministre doit prendre les mesures ordonnées par la Chambre.

- Un rapport recommandant l'annulation doit être présenté par le Comité mixte permanent. Comme son examen doit se limiter à la légalité et à la pertinence du règlement, il ne peut jamais invoquer l'annulation pour des raisons de politique, ou pour des raisons concernant le bien-fondé général ou la nécessité d'un texte réglementaire.

- Le débat sur l'avis de motion est limité à une heure et aucun député ne peut prendre la parole pendant plus de dix minutes.

24. La procédure d'annulation prévue aux articles 123 à 128 du Règlement renferme également trois caractéristiques très intéressantes :

- La Chambre peut annuler un texte réglementaire en tout temps et n'est pas contrainte par un certain délai, au cours d'une session, suivant l'établissement ou la présentation du texte.

- La résolution d'annulation peut être présentée à l'égard d'une partie d'un texte réglementaire, ce qui évite d'avoir à choisir entre accepter une disposition contestable d'un règlement ou abroger le règlement dans sa totalité.

- Si la résolution n'est pas présentée à des fins de débat et mise aux voix dans un délai limité, elle est réputée avoir été adoptée et on considérera que la Chambre a ordonné l'abrogation. La notion «d'annulation réputée» est un élément essentiel de toute procédure rationnelle d'annulation; autrement un gouvernement pourrait tout simplement empêcher la mise aux voix de la résolution.

3. Examen général ex ante des projets de règlements non assujettis à la procédure de résolution de ratification

16. Les règlements importants, en raison des conséquences économiques possibles ou autres qu'ils comportent, pourraient être de toute façon examinés par les comités permanents de la Chambre des communes.

17. En général, les comités permanents de la Chambre des communes sont «autorisés à faire étude et enquête sur toutes les questions qui leur sont déférées par la Chambre. . .» conformément à l'article 108 du *Règlement* de la Chambre des communes. Ce même article prévoit également que les comités permanents peuvent «convoquer des personnes et exiger la production de documents et dossiers» (sauf lorsque la Chambre en ordonne autrement). Par conséquent, un comité permanent pourrait décider d'examiner de nouveaux projets de règlements émanant des ministères qui relèvent de sa compétence. Il pourrait par exemple décider de tenir des audiences sur des projets de règlement peu après leur publication dans la *Partie I de la Gazette du Canada*, tel que l'exige depuis 1986 la politique relative au REIR. Une telle «publication préalable» sert à aviser les parties intéressées et à leur donner l'occasion (dans les 60 jours) de présenter leurs commentaires sur les projets de règlement avant qu'ils entrent en vigueur. Cela ne devrait pas manquer d'intéresser le Parlement puisqu'il leur permet de formuler des commentaires par l'entremise d'un comité permanent ou devant un comité permanent, commentaires qui peuvent entraîner des changements au règlement avant qu'il soit présenté au gouverneur en conseil.

18. Cette méthode pourrait comporter les principaux éléments suivants :

- Il appartiendrait à chaque comité spécialisé de la Chambre des communes de décider ou non de procéder à l'examen ex ante des projets de règlements, puisqu'ils connaissent déjà bien les activités d'un ministère ou d'un certain nombre de ministères connexes.

- Les comités devraient mettre l'accent sur les projets de règlements majeurs, qui font appel à de nouvelles techniques de réglementation mais pourraient examiner tout projet de règlement qui semble revêtir une importance particulière.

- Le comité disposerait de 30 jours pour décider de l'opportunité de procéder à un examen.

- Le principal rôle du comité consisterait à effectuer un examen de la politique sur laquelle est fondé le projet de règlement. Il pourrait tenir des audiences et inviter des groupes et des spécialistes intéressés à témoigner ou à présenter des mémoires.

- Le comité disposerait de 60 jours pour présenter son rapport à la Chambre.

19. Il importe de signaler un dernier point lorsque l'on propose toute forme d'examen de projets de règlements par le Parlement. Bien qu'un nombre important de règlements soient établis chaque année, il s'agit en majeure partie de modifications et de changements mineurs. Le nombre de règlements majeurs n'est pas suffisamment considérable pour que l'on ne choisisse pas soigneusement les règlements à étudier.

C. EXAMEN DES RÈGLEMENTS UNE FOIS QU'ILS ONT ÉTÉ ÉTABLIS

20. Une fois qu'une loi habilitante est adoptée, il est difficile à court terme d'en modifier l'apport au régime réglementaire qui y est prévu. L'attention se porte alors inévitablement sur les règlements à établir en vertu de la loi. Si le Parlement ne participe pas à l'examen des projets de

importance accordée de nos jours à la consultation véritable, le fait d'accélérer l'établissement de règlements risque d'aller à l'encontre du but recherché. Par ailleurs, qu'adviendra-t-il de tous les efforts consacrés à l'étude d'impact de la réglementation et à la publication des projets de règlements dans la Gazette? Si, après consultation, les règlements établis diffèrent de ceux dont a été saisi le comité permanent en même temps que le projet de loi, la Chambre aura été dupée. Si l'on décide de garder le règlement tel qu'il a été présenté au comité permanent lorsqu'il accompagnait le projet de loi, parce que le projet de loi a été étudié en fonction de ce règlement, on porte atteinte à l'intégrité de la procédure de consultation publique.

2. Procédure de résolution de ratification

12. La meilleure solution consisterait sans doute à appliquer la procédure de résolution de ratification aux règlements majeurs et à prévoir que cette résolution ne peut être amorcée avant que le comité permanent intéressé ait remis un rapport sur le règlement. La procédure de résolution de ratification présente également l'avantage qu'une fois qu'elle est rattachée, dans la loi habilitante, à l'exercice d'un pouvoir en particulier, elle pourra être appliquée chaque fois que ce pouvoir sera utilisé. On n'en restreindra pas l'utilisation à la première fois, comme c'est le cas pour le renvoi *ad hoc* à un comité d'un projet de règlement qui accompagne un projet de loi. Cette procédure permettrait l'examen du bien-fondé des règlements, par le comité mixte approprié, et l'examen de la légalité et de la pertinence du règlement par le Comité mixte permanent.

13. On utilise très rarement la procédure de résolution de ratification au Canada bien que son utilisation ait été prévue lors de l'adoption de la *Loi sur les textes réglementaires* en 1972. Cette loi prévoit dans la *Loi d'interprétation* une procédure détaillée de résolution de ratification chaque fois que l'expression «sous réserve de résolution de ratification du Parlement» ou «sous réserve de résolution de ratification de la Chambre des communes» est utilisée dans une loi à l'égard d'un règlement.

14. L'utilisation de la procédure de résolution de ratification a été recommandée par le Comité mixte permanent des règlements et autres instruments réglementaires dans ses premier et dixième rapports, lorsque l'exercice de pouvoirs prévus par les dispositions habilitantes risque

- d'avoir des répercussions importantes sur les dispositions de la loi habilitante ou de toute autre loi,
- d'établir une politique qui n'est pas définie clairement dans la loi habilitante ou de lui imprimer une nouvelle orientation,
- de comporter des considérations d'une importance particulière.

Cette procédure n'est pas moins nécessaire en 1992 qu'elle ne l'était en 1977 et en 1980.

15. Si le Parlement veut affirmer son intérêt à l'égard des règlements majeurs et son autorité sur ceux-ci, deux dispositions s'imposent. D'abord, l'expression «sous réserve de résolution de ratification du Parlement» doit être insérée dans les dispositions habilitantes des projets de loi. Deuxièmement, des règles devront permettre à la Chambre de s'assurer que la résolution de ratification d'un règlement n'est pas mise aux voix avant que le comité permanent et le comité mixte permanent intéressés ne les aient examinées et en aient fait rapport, ou qu'une période raisonnable ne se soit écoulée sans qu'il y ait eu rapport.

lois est traditionnellement moins schématique et où le Sénat est véritablement un Sénat triple E, il faut constituer une tribune consacrée à l'examen des dispositions habilitantes des projets de loi. Le Sénat australien a créé un Comité de l'examen des projets de loi à cette fin, chargé, il est vrai, de s'occuper surtout de questions relatives à la liberté individuelle. Cependant, rien ne s'oppose à ce que l'on adopte ce modèle pour procéder à l'examen des répercussions d'ordre économique.

7. Que l'examen des dispositions habilitantes relève d'un comité distinct, du Comité mixte permanent actuel de l'examen de la réglementation, à titre d'organe informé des résultats des dispositions habilitantes, ou encore des comités permanents, l'important, c'est que ces dispositions soient examinées en comité. Les comités permanents semblent se prêter davantage aux considérations d'ordre politique et les comités mixtes permanents aux questions relatives à la liberté individuelle, comme celles dont s'occupe le Comité sénatorial de l'examen des projets de loi en Australie.

8. Tout comité parlementaire saisi d'une multitude de dispositions habilitantes précises ou de quelques articles d'une vaste portée, devra, pour mener sa tâche à bien, connaître l'intention de ceux qui ont donné des directives aux rédacteurs de ces lois. Il est donc essentiel que chaque projet de loi qui renferme des dispositions habilitantes soit accompagné d'un mémoire énonçant avec précision, d'une part les raisons pour lesquelles on cherche à obtenir les pouvoirs d'établissement de règlements prévus dans le projet de loi et d'autre part la forme que le ministre qui parraine le projet de loi veut donner à ces règlements, à savoir les interdictions et prescriptions traditionnelles, le recours à des normes acceptées à l'échelle internationale et ainsi de suite. Ces renseignements serviront de point de départ au comité permanent ou au comité mixte permanent, ou aux deux, pour l'examen efficace et rapide des dispositions habilitantes.

B. EXAMEN DES RÈGLEMENTS AVANT LEUR ÉTABLISSEMENT

9. L'idée d'examiner les règlements avant qu'ils soient établis (ou entrent en vigueur) est très intéressante. Le Canada a d'ailleurs pris de nombreuses initiatives en ce sens par le biais de consultations, de publications préalables, d'avis et du REIR. Étrangement, la participation du Parlement à l'examen des projets de règlement n'a pas été activement encouragée. Il faut donc revoir cette réticence parlementaire.

1. Examen des règlements proposés dans le cadre du projet de loi habilitant

10. Il arrive que l'on réclame que les règlements devant être établis en vertu d'une loi soient disponibles au moment où le projet de loi est étudié en comité. On a également proposé de ne promulguer une loi qu'une fois que les règlements devant être établis en vertu de cette loi aient été examinés par un comité parlementaire. Mises à part les difficultés susceptibles de surgir lorsque les pouvoirs prévus par une loi ne peuvent être exercés jusqu'à ce que ladite loi soit promulguée, ces propositions soulèvent la question de l'intégralité et de l'immuabilité des projets de règlement.

11. On se trouve également face à un dilemme. Si le règlement peut être prêt en même temps que le projet de loi, ou peu après son adoption, pourquoi ne pas inclure les énoncés de principes qu'il renferme dans le projet de loi et procéder au débat de la manière habituelle? Bien qu'à de rares occasions, des projets de règlement aient été prêts en même temps que les projets de loi, c'est loin d'être chose facile. Les projets de loi peuvent être amendés au moment de leur examen par le Parlement. Il est probablement plus efficace, sur le plan de la gestion des ressources, d'en attendre la version finale avant d'établir la version définitive du règlement. Étant donné la plus grande

CHAPITRE 5

Le rôle du Parlement dans la création et l'examen des Règlements

1. À l'heure actuelle, le Parlement semble jouer un rôle très modeste dans le processus de réglementation fédéral, parce qu'il s'occupe de l'examen des règlements une fois qu'ils sont établis. Peu d'attention est accordée aux pouvoirs que le Parlement confie si couramment à l'exécutif. Or, ces pouvoirs constituent l'essence même de la réglementation. Tous les programmes de réglementation reposent sur des lois.

A. EXAMEN DES DISPOSITIONS HABILITANTES DES PROJETS DE LOI

2. Les dispositions habilitantes des projets de loi en vertu desquels des règlements sont établis revêtent une importance primordiale, d'autant plus que la tendance à adopter des lois schématiques semble fermement implantée. Même si les programmes de réglementation prennent naissance au Parlement, leur gestation et leur évolution deviendront tout à fait incontrôlables si le Parlement ne s'occupe pas des dispositions habilitantes. Ces dispositions, pas plus que les autres dispositifs des projets de loi (par exemple les articles traitant des sanctions et ceux ayant trait aux perquisitions et saisies) ne reçoivent l'attention qu'elles méritent. C'est donc dans le cadre de la loi habilitante qu'il faut évaluer les répercussions de tout programme de réglementation, que ce soit sous l'angle de la compétitivité ou de la liberté individuelle.

3. Au Canada, il est rare qu'une loi renferme un régime réglementaire détaillé ou même en esquisse les éléments fondamentaux. La méthode courante consiste à conférer à l'exécutif, habituellement en la personne de Son Excellence le gouverneur général en conseil, le pouvoir de légiférer pour donner suite à un problème vaguement défini à l'aide un mécanisme tout aussi imprécis. On délègue des pouvoirs très vastes d'élaboration de lois et on finit par se retrouver avec tout un ensemble de règlements qui, parfois, étonnent de par leur contenu, leur mode d'application mais dont les répercussions sont très rarement considérées *ultra vires*.

4. En règle générale, les gouvernements canadiens ne se sont pas distingués par leur retenue en matière d'élaboration de lois par délégation. Une chose est sûre pourtant : on se prévaudra pleinement des dispositions habilitantes prévues dans les lois et ce, dans toute la mesure où leur libellé le permette, même si l'on aboutit ainsi à des mesures législatives que peu avait envisagées lorsque la loi habilitante n'était qu'un projet de loi.

5. Il n'est donc pas étonnant que l'on accorde si peu d'attention aux dispositions habilitantes des projets de loi. Certains membres du monde des affaires et de l'industrie reconnaissent l'importance réelle et virtuelle des dispositions habilitantes et tiennent, avec raison, à participer à la formulation des dispositions destinées à régler certains problèmes. Ils savent qu'une fois que le projet de loi sera adopté, on aura jeté les bases du règlement à venir et qu'il sera alors difficile d'influencer la structure qui sera mise en place.

6. Comment le Parlement peut-il concentrer son attention sur les dispositions habilitantes? Les mécanismes sont sans doute nombreux, dont entre autres, celui des comités permanents. L'expérience australienne a toutefois démontré que même au sein d'un Parlement où l'élaboration des

Les résultats dépendent ensuite largement du pouvoir relatif dans la question en cause du président du Conseil du Trésor et de celui du ministre qui propose le texte réglementaire. En général, cependant, la DAR est probablement plus forte, puisqu'elle relève du Secrétariat du Conseil du Trésor, que ne l'était son prédécesseur qui dépendait du BPAR.

56. Les caractéristiques fondamentales d'un gouvernement de cabinet restreignent obligatoirement les réformes de la filière réglementaire, qui prennent la forme de directives administratives puisqu'elles constituent une auto-réglementation du Cabinet par lui-même. Dans la pratique, les ministres répugnent très souvent à limiter leur pouvoir réglementaire. Ils affirment pourtant leur attachement à une réglementation plus intelligente. Il est évident que pour en accroître l'efficacité (c'est-à-dire $A > C$), le Cabinet devra imposer des restrictions plausibles à ses propres actions. Nos recommandations ont été en grande partie influencées par cette conclusion.

6. Le Comité recommande les modifications suivantes au REIR et aux attributions et pouvoirs de la Division des affaires réglementaires :

4.8 Les notions de règlement majeur, petit/technique et moyen devraient être clairement définies. On propose d'établir qu'un «règlement majeur» entraîne des coûts minimaux de 100 millions de dollars pour la nation, coûts mesurés en dollars actuels. Ces coûts incluraient les coûts relatifs à la production des secteurs vraisemblablement les plus touchés par le projet de règlement.

4.9 Pour les règlements majeurs et moyens, il faut que le REIR expose les étapes prévues de contrôle et d'évaluation du projet de règlement.

4.10 Les exigences du REIR relatives à la révocation du règlement devraient être simplifiées.

4.11 Le REIR devrait exposer les autres options envisagées et rejetées par le ministère et justifier brièvement pourquoi la solution retenue est la meilleure.

4.12 Le REIR devrait comporter une évaluation des répercussions du projet de règlement sur la compétitivité des entreprises des secteurs qui devront vraisemblablement supporter la majorité des frais d'application du règlement.

4.13 La *Loi sur les textes réglementaires* devrait être modifiée de façon qu'elle prévoie l'obligation pour la DAR de certifier (1) que la méthodologie utilisée pour l'analyse de rentabilité qui accompagne chaque projet de règlement majeur réponde aux normes professionnelles et (2) que chaque projet de règlement a été correctement répertorié quant à ses répercussions dans la catégorie majeur, moyen ou petit/technique. Cette obligation ressemble beaucoup à celle obligeant le greffier du Conseil privé à certifier que la forme et la portée de chaque projet de règlement sont légalement satisfaisantes.

4.14 Le président du Conseil du Trésor devrait être autorisé à retarder tout projet de règlement majeur ou moyen qui ne figure pas au *Projet de réglementation fédérale* annuel, sauf si le règlement répond à une urgence survenue depuis la date limite des présentations du Projet de l'année précédente.

questions : s'il existe d'autres solutions outre la réglementation, les ministres peuvent-ils légalement y recourir? En outre, il y a conflit entre des mesures de restriction fiscales et la possibilité de recourir à des mesures économiques d'encouragement, par exemple les taxes, les subventions ou les dépenses fiscales.

52. Ainsi que le précise la section C.1 ci-dessus, il est évident que l'évaluation de la situation du problème, la définition et l'évaluation d'autres options et l'évaluation économique des diverses formes d'intervention sont liées. En outre, il faut y recourir dès que possible quand on détermine si l'intervention de l'État est nécessaire. Le Comité suggère les mesures générales suivantes :

- Analyser les autres options plus tôt dans le processus de consultation;
- Creuser l'analyse afin de sélectionner la meilleure option.
- Examiner le pouvoir des principaux ministères réglementants de recourir à d'autres moyens de gouverner;
- Faire exécuter davantage de travaux par les organismes centraux (notamment le SCT, la DAR, les Finances) en vue d'élaborer des mécanismes susceptibles de se substituer avantageusement à la réglementation traditionnelle de contrôle et de contrainte.
- Que les ministères précisent clairement (même de façon brève) les autres options par rapport à la réglementation envisagée, en déclarant avec concision pourquoi elles ont été rejetées.

5. Limites de la DAR (anciennement BPAR) dans sa fonction de contrôle

53. La Division démontre quelques faiblesses dans sa fonction d'organisme central ou de contrôle :

- Son mandat est vague, surtout depuis mai 1991;
- Son personnel ne suffit pas à contrôler les REIR et les autres volets de la filière réglementaire, car la DAR n'est pas en mesure de fournir une évaluation critique des REIR;
- Il est fort improbable que le personnel de la DAR soit récompensé pour avoir critiqué fortement les actions réglementaires des ministères;
- Le pouvoir de la DAR dépend de celui de son ministre (le président du Conseil du Trésor) et de son attachement à promouvoir une réglementation plus efficace.

54. Le manuel des procédures des projets de règlement pour 1991 établit clairement que le ministère ou l'organisme qui parraine le règlement est responsable du contenu du REIR et que l'administrateur général devra rendre des comptes à ce sujet (p. 60). Selon le manuel, la DAR est chargée d'examiner le résumé afin de déterminer si les répercussions possibles d'un projet de règlement et les autres aspects de la politique réglementaire fédérale ont bien été envisagés. Le manuel ne précise pas les critères que la DAR emploie, ni surtout les conséquences négatives d'un rejet du résumé par la DAR. Et pourtant, les organismes fédéraux ont en général plus de difficultés à contrôler d'autres organismes publics que des organismes privés.

55. Des impératifs politiques dominent en général la filière réglementaire à Ottawa. À moins que le président du Conseil du Trésor ne prenne franchement leur parti, les fonctionnaires de la DAR peuvent tout au plus retenir des projets de règlement pour permettre aux ministères de les remanier.

48. «Règlement majeur» s'entend du règlement qui aura vraisemblablement les répercussions suivantes :

(1) Un effet annuel d'au moins 100 millions de dollars sur l'économie;

(2) Une augmentation majeure des coûts et des prix pour le consommateur, l'industrie, les institutions fédérales, municipales ou des états, ou pour des régions;

(3) D'importantes répercussions négatives sur la concurrence, l'emploi, les investissements, la productivité, les innovations ou la capacité des entreprises américaines de soutenir la concurrence des entreprises étrangères sur les marchés domestique et extérieur[17].

49. Il est absolument nécessaire de définir clairement le règlement majeur et les deux autres catégories, petit/technique et moyen. Il a été proposé d'établir qu'un règlement majeur entraîne des coûts minimaux de 100 millions de dollars pour la nation, coûts mesurés en dollars actuels. Ces coûts minimaux incluraient les coûts relatifs à la production des secteurs vraisemblablement les plus touchés par le projet de règlement.

3. Situation du problème dans le REIR

50. Il serait très utile d'obtenir une analyse plus complète de la situation du problème dans le REIR, ou même avant que celui-ci ne soit rédigé, puisque cela permet souvent d'arriver à une solution efficace. On a certes beaucoup écrit sur l'analyse de rentabilité, mais bien moins sur la façon de cerner les problèmes qu'une politique gouvernementale pourrait engendrer. Une analyse de ce genre comporterait une évaluation des éléments suivants :

- Quelle est la durée prévue du problème? Est-il cyclique?
- Quelle est la portée du problème? Quelle fraction de la population affecte-t-il?
- Quels sont les symptômes du problème?
- Quelles personnes jugent qu'il y a problème? Quels sont leurs intérêts à cet égard? (Ne pas sous-estimer les motifs non financiers.)
- Peut-on dégager des tendances d'après des données concrètes?
- Qui «pousse» les pouvoirs publics à prendre des mesures à ce sujet?

4. Différentes options

51. On affirme souvent que les ministères n'étudient pas sérieusement d'autres formes de réglementation ou de mesure gouvernementale, par exemple le fait de sanctionner la pollution plutôt que de réglementer le volume des effluents. On devrait obliger les ministères à démontrer qu'ils ont étudié d'autres possibilités, et ce, à deux niveaux : a) celui des moyens portant sur les grandes orientations, par exemple les taxes, les règlements, les subventions, les sociétés d'État, et b) celui de la réglementation proprement dite, notamment les codes de pratique, les lignes directrices et la conception de règlements. Cependant, le recours à d'autres moyens de gouverner soulève d'autres

[17] Voir le décret d'exécution américain n° 12291, 17 février 1981, article 1.

analyses de rentabilité et ses ressources ne lui permettent pas d'aider les ministères dans cette tâche. En quatrième lieu, le REIR ne peut traiter convenablement des règlements qui visent essentiellement à redistribuer des revenus, parce que, de par leur nature même, ils constituent une perte de poids mort pour l'économie ($C \geq A$)[12].

44. Enfin, des fonctionnaires signalent que des solutions à des problèmes de politique sont souvent retenues avant que soit réalisée l'analyse économique. Le résumé est donc souvent considéré comme une formalité administrative, qui s'effectue après que la décision de proposer un nouveau règlement a été prise, voire après la rédaction de celui-ci. Ainsi, l'outil qui avait été conçu pour aider les ministères à décider s'ils devaient intervenir et, dans l'affirmative, quand et comment en leur apprenant à cerner les problèmes, à proposer des solutions et à les évaluer est devenu dans bien des cas un exercice vide qui rationalise a posteriori des décisions prises pour d'autres motifs. Il importe de noter que des fonctionnaires de certains ministères estiment que le résumé n'est pas un rapport, mais une sorte d'analyse préalable qui peut aboutir à un ensemble de spécifications pour le nouveau règlement. C'est-à-dire que l'utilité première du REIR réside peut-être dans le fait qu'il permet de déterminer que le véritable problème est beaucoup moins grave que ce qui avait été perçu au départ et qu'aucune action n'a lieu d'être prise («le jeu n'en vaut pas la chandelle»). Il se peut aussi que le résumé incite l'État à prendre des mesures non réglementaires moins coûteuses et moins coercitives, par exemple un ensemble de lignes directrices engageant divers intervenants.

2. Définition de projet de règlement «majeur»

45. On reconnaît un projet de règlement «majeur» au fait que, ayant des conséquences majeures[13] (comme le *Guide de rédaction du REIR* l'établit bien clairement), il exige une analyse de rentabilité complète. Dans ces cas, il devient nécessaire de quantifier la rentabilité[14]. Le manuel provisoire des lignes directrices de 1991 pour les nouveaux règlements précise qu'il y a répercussion majeure lorsqu'il y a une incidence majeure sur tout secteur de l'économie ou une incidence mineure sur un vaste segment de l'économie ou de la population. Par comparaison, il y a répercussion mineure lorsqu'il risque d'y avoir des répercussions financières marginales pour un ou deux secteurs de l'économie et que la population ou la prospérité économique ne risquent pas d'en souffrir[15].

46. L'on peut remarquer que les deux définitions sont a) vagues et b) peu rigoureuses, c) qu'elles contiennent des expressions importantes et mal définies, surtout «incidence majeure» et «vaste segment de l'économie ou de la population» et, enfin, d) qu'elles ne sont pas complémentaires, c'est-à-dire que la définition d'une répercussion mineure fait état du fait «que la population ou la prospérité économique ne risquent pas d'en souffrir». Cette idée ne se retrouve pas dans la définition de «majeure». Dans la langue courante, les adjectifs «majeur» et «mineur» sont des antonymes[16].

47. Un examen de la définition américaine d'un règlement majeur, adoptée en février 1981, permet de dégager le contraste entre l'imprécision de la démarche canadienne et la rigueur de la démarche américaine :

---

[12] Aux États-Unis, les lignes directrices des politiques en matière de réglementation («Regulatory Policy Guidelines») ont condamné en août 1983 un règlement contrôlant les prix, la production et les entrées au motif qu'il violait le décret d'exécution américain n° 12291. Voir Presidential Task Force on Regulatory Relief, *Reagan Administration Regulatory Achievements* (Washington, D.C.: USGPO, 11 août 1983) (1983) et De Muth (1984).

[13] *Le Guide de rédaction du REIR* distingue à la page 23 trois catégories de règlement et de modification d'après l'importance de leurs répercussions : majeures, moyennes et moindres.

[14] *Ibid.*, p. 32.

[15] Conseil du Trésor du Canada, *Le processus de réglementation fédérale*, 1991, p. 64.

[16] D'après le petit Robert de 1989, majeur se dit de ce qui est «plus grand, plus important» et mineur, de ce qui est «d'importance, d'intérêt secondaire».

réglementation semblent donc avoir été évalués entre 1977 et le milieu de 1992[11]. Selon la liste des 93 programmes de réglementation que la DAR a établie en 1986, il est évident qu'un grand nombre de programmes n'ont pas encore été évalués ou l'ont été seulement une fois en quinze ans. Si l'on se fonde sur la liste des 146 programmes de réglementation ou programmes connexes préparée par le groupe de travail ministériel sur l'examen des programmes, l'écart entre les exigences de la politique de 1977 et la réalité est encore plus impressionnant.

40. La politique en matière d'évaluation de programme adoptée en 1977 a été modifiée en août 1991. Ces modifications ont eu pour effet de réduire encore davantage l'influence de l'organisme central relativement à l'évaluation régulière de tous les programmes fédéraux. Par exemple, c'est l'administrateur général qui décide à présent de la fréquence des évaluations. Auparavant, tous les programmes devaient être évalués au moins tous les sept ans. Le changement correspond à l'esprit de FP 2000 et «permet aux gestionnaires de gérer» en leur accordant plus d'autonomie. Il n'est toutefois pas précisé si l'administrateur général doit ou non rendre davantage de comptes.

41. Nous concluons de ce qui précède que la méthode actuelle d'évaluation de programme, qui peut certes plaire aux administrateurs généraux, n'est guère utile au Parlement ni aux citoyens, car elle n'oblige pas l'État à rendre compte de ses programmes de réglementation. Le chapitre suivant expose des suggestions pour corriger cette lacune.

F. ÉVALUATION DU REIR ET DE LA DIVISION DES AFFAIRES RÉGLEMENTAIRES

1. Présentation des lacunes du REIR

42. Les lacunes du REIR sont fondamentales et gênent son objectif principal : accroître l'efficacité des textes législatifs corrélatifs et l'imputabilité de l'État. En premier lieu, très peu d'analyses de rentabilité ou d'autres sortes d'analyse économique détaillée sont effectuées, malgré l'obligation à cet effet que crée le REIR. Dans certains cas, la qualité est discutable (par exemple, le règlement régissant les fabriques de pâtes et papiers pris en mai 1992 ne quantifie pas les avantages de ce règlement coûteux). Il semble que de nombreux responsables de programmes qui sont généralement chargés de préparer le REIR soient souvent incapables d'effectuer une analyse de rentabilité convenable. Ils doivent se faire aider par des économistes (mais ces derniers ne sont pas tous des experts dans le domaine de l'analyse de rentabilité, laquelle exige des compétences particulières). En outre, il arrive souvent que les responsables de programmes ne comprennent pas l'utilité de l'analyse économique dès les premières étapes de l'élaboration d'un nouveau règlement.

43. En deuxième lieu, rien dans l'énoncé de principe n'indique que les avantages pour la nation doivent dépasser les coûts sociaux que celle-ci doit assumer ainsi que le précise les Principes de 1986. En troisième lieu, la DAR n'est pas compétente pour obliger les ministères à préparer de bonnes

[11] Stanbury, 1992, Chapitre 7.

35. Cette responsabilité est cependant très limitée. Elle consiste à élaborer et appliquer un cadre de politique, à fournir une aide technique, à prier les ministères de fixer des délais, à évaluer des études et à surveiller les activités des ministères — mais l'administrateur général demeure toutefois pratiquement responsable de toute la filière, c'est-à-dire que l'administrateur général est le propriétaire de l'évaluation et de sa réalisation. Le *Guide sur la fonction de l'évaluation de programme* de 1981 précise trois objectifs : «fournir . . . des renseignements dignes de foi, . . . et objectifs, dans des délais raisonnables, afin de faciliter l'affectation des ressources, l'amélioration du programme et l'imputabilité.»

36. Le Contrôleur général a récemment déclaré devant le comité sénatorial permanent des finances que l'évaluation de programme est une fonction ministérielle à l'intention de l'équipe de gestion du ministère. C'est un système au service de la direction, qui ne vise pas à alimenter la confrontation des débats dans l'arène politique (Comité sénatorial permanent des finances nationales, 1991, 46:15). Il a signalé ensuite que le BCG établit certes un cadre de politique pour la fonction d'évaluation, mais que «nous ne contrôlons pas les ministères. Nous ne leur disons pas ce qu'ils doivent faire. Nous veillons simplement à ce qu'ils se conforment à la politique en question.» Puisque celle-ci vise de façon intrinsèque à répondre aux besoins des administrateurs généraux en matière de mesure du rendement, et ce, en vue de faciliter l'imputabilité interne, le BCG ne présente pas au Parlement ses critiques de ces évaluations, ni ne les rend publiques. Il n'est même pas certain que le ministre responsable obtienne une copie des évaluations du BCG.

37. Ce sont les cadres intermédiaires des ministères dont les programmes sont évalués qui effectuent ces évaluations. Leur carrière dépend fortement du degré de satisfaction de l'administrateur général à leur égard, lequel reçoit leur rapport et, en théorie, gère le programme évalué. Le BCG prépare avec lenteur les documents d'analyse et de méthodologie qui vont aider les fonctionnaires à effectuer leur évaluation. Par exemple, bien que le BCG ait reçu la responsabilité en matière de politique des évaluations régulières de tous les programmes fédéraux, ce n'est qu'en mars 1985 qu'il a rendu publique une ébauche du *Guide d'évaluation des programmes de réglementation*. La version définitive est parue un an plus tard.

38. Les évaluations de programme sont en quelque sorte une auto- évaluation de la part des ministères fédéraux[10]. Cela contredit l'axiome d'après lequel nul ne peut être juge et partie. Les fonctionnaires du BCG avancent que si l'on respecte les principes rigoureux de l'évaluation de programme, il importe peu que l'analyste appartienne ou non au ministère évalué. Ce qui importe, ce sont les données concrètes et la rigueur de l'analyse. De telles études ne jugent pas l'administrateur général. Une telle perspective semble plutôt idéaliste.

39. Bien que la politique de 1977 du Conseil du Trésor précise que tous les programmes fédéraux devraient être évalués tous les trois à cinq ans, seuls sept de la centaine de programmes de réglementation avaient été évalués sous la conduite du BCG en 1984, si l'on en croit une compilation de la DAR datant de 1986. En mai 1986, dans le cadre de son plan d'action réglementaire, le gouvernement a annoncé son engagement d'évaluer, tous les sept ans, tous les programmes de réglementation fédéraux. Cet objectif n'a pas été atteint non plus. Environ 77 programmes de

[10] Des évaluateurs de l'extérieur seraient plus indépendants, mais connaîtraient probablement moins le programme, les intervenants et le contexte politique plus vaste dans lequel fonctionne le programme. D'autre part, ils apporteraient peut-être une variété de connaissances qui seraient très utiles pour l'évaluation. Ils risqueraient cependant de ne pas faire grand cas des répercussions de leurs recommandations car ils n'auraient pas à appliquer celles-ci ni à en subir les conséquences.

l'analyse de rentabilité, plutôt que de confier ces travaux de façon décentralisée aux fonctionnaires chargés des programmes. Autrement dit, il s'agirait d'embaucher ou de transférer dans un service centralisé des gens déjà compétents au lieu d'essayer de former à ces tâches les responsables de programmes. Les petits ministères pourraient quant à eux faire exécuter leur analyse de rentabilité par un service centralisé, par des conseils de l'extérieur ou par le Bureau des conseillers en gestion.

29. Enfin, si l'on veut améliorer les décisions dans la filière réglementaire, il faut renforcer le personnel de la DAR en embauchant au moins cinq ou six autres analystes de politique ou économistes possédant la formation et l'expérience nécessaire pour exécuter des évaluations économiques des programmes publics. Ces personnes seraient en quelque sorte les filtres du CCN et augmenteraient la crédibilité du REIR transmis au CCN.

30. Il ne suffit pas cependant d'ajouter davantage de personnes compétentes. Le Cabinet, en la personne du président du Conseil du Trésor, doit s'attacher concrètement à augmenter l'efficacité des nouveaux règlements sur le plan des ressources, des techniques et de la dynamique.

4. Rapport annuel sur l'état de la réglementation fédérale

31. Un rapport de ce genre vise essentiellement a) à accroître la connaissance de la réglementation fédérale, à la tenir à jour et à en faciliter l'accès; b) à susciter davantage de travaux analytiques sur les règlements qui sont l'un des moyens de gouverner les plus importants et à mieux faire connaître ces travaux; c) à informer les ministres, les fonctionnaires, le Parlement, la presse et la population et d) à aider les assemblées législatives et surtout la population à rendre les ministres responsables des mesures qu'ils prennent en matière de réglementation.

32. Il existe déjà certaines formes de rapport annuel de ce genre, par exemple le rapport sur l'état des forêts canadiennes et le rapport sur l'état de notre environnement. Depuis le milieu des années 80, le gouvernement fédéral américain publie une déclaration annuelle sur son programme réglementaire, intitulée *Regulatory Program of the United States Government*.

33. **L'annexe IV** expose ce que pourrait contenir un rapport annuel sur l'état de la réglementation fédérale.

5. Dans le but d'éclaircir la politique de réglementation fédérale, nous recommandons ce qui suit :

4.6 Dans le cas de projets de règlements majeurs dont le coût estimatif dépasse les avantages mesurés, les ministères devraient être tenus de résumer dans le REIR les raisons pour lesquelles le projet de règlement devrait malgré tout être adopté.

4.7 Le président du Conseil du Trésor devrait être tenu de préparer et de publier un rapport annuel sur l'état de la réglementation fédérale, en vue de mieux faire connaître à la population l'accroissement, la portée et le coût des règlements fédéraux. Ce rapport examinerait également les politiques et l'expérience d'autres pays, notamment ceux auxquels les entreprises canadiennes font concurrence et où elles exportent leurs produits.

E. APPRÉCIATION DE L'ÉVALUATION RÉGULIÈRE DES PROGRAMMES DE RÉGLEMENTATION

34. Ainsi qu'il est noté au chapitre 2, la première mesure visant à améliorer la filière réglementaire fédérale a eu lieu en septembre 1977 : le Conseil du Trésor a alors adopté une politique qui exigeait que tous les programmes fédéraux — y compris les programmes de réglementation — soient évalués tous les trois à cinq ans. Le Bureau du Contrôleur général (BCG) a été chargé d'appliquer cette politique peu après la création de l'organisme en 1978.

chiffre précis pour définir la valeur économique de la vie. D'autres ministères font une analyse de rentabilité quelconque qui évite de chiffrer en argent la vie humaine, car cette question est très délicate sur le plan politique. Un examen de la réglementation fédérale révèle que les règlements en matière de santé et sécurité donnent à la vie une valeur qui varie énormément d'un règlement à l'autre.

24. Le *Economic Report of the President* de février 1992 publie, à la page 190, un graphique qui illustre les coûts encourus pour éviter des morts prématurées aux termes de chaque règlement fédéral américain en matière de santé et sécurité de 1967 à 1991. Entre 1967 et 1987, le coût pour chaque mort évitée était d'un million de dollars ou moins pour près de la moitié des nouveaux règlements et ne dépassait en aucun cas 100 millions de dollars. Par contre, entre 1987 et 1991, ce coût demeurait en dessous d'un million de dollars pour très peu de règlements nouveaux. Pour la plupart de ceux-ci, ce coût se situait en effet entre 5 et 100 millions de dollars. En revanche, pour sept nouveaux règlements, le coût dépassait les 100 millions de dollars et pour quatre nouveaux règlements, il dépassait même 10 000 millions de dollars!

25. Certes, personne ne peut chiffrer avec exactitude la valeur économique de la vie humaine, mais il est évident que davantage de morts prématurées pourraient être évitées pour le même coût total à la nation si le Cabinet rejetait les nouveaux règlements dont le coût par mort prématurée est énorme et en adoptait d'autres qui sont beaucoup plus rentables (coût moindre par mort évitée). Aux États-Unis, les intervenants considèrent qu'il est très utile de connaître le coût par mort évitée que représentent pour la société des projets de règlement touchant la santé, la sécurité et l'environnement. Le REIR canadien ne fournit que très rarement de tels renseignements. La règle devrait être qu'ils y figurent.

3. Des analyses de qualité élevée

26. Il est facile pour les services publics de faire des économies de bouts de chandelles quand ils décident de leurs dépenses relativement aux bases de données nécessaires et aux évaluations des répercussions pour des projets de règlement. Pour la plupart des fonctionnaires, et surtout pour les dirigeants politiques, un million de dollars afin d'évaluer le fondement scientifique d'une intervention publique possible en vue de résoudre un problème de santé, de sécurité ou d'environnement semble être une somme d'argent très importante. Mais ne pas dépenser cette somme pourrait entraîner l'adoption hâtive d'un règlement et laisser bien des regrets.

27. Le ministère de l'Environnement indique que l'évaluation économique a coûté environ 400 000 dollars pour chacun des trois ensembles de règlements majeurs au cours des deux ou trois dernières années. Ce chiffre exclut le coût des données et de l'analyse fournies dans le cadre de l'évaluation scientifique portant sur la nature et la portée du problème environnemental que chaque projet de règlement cherchait à résoudre. Il semble que «l'analyse scientifique» ait coûté bien moins que l'analyse économique. Cependant, dans le cas des règlements régissant les fabriques de pâtes et papiers, le coût social a été estimé à 4,1 milliards de dollars actuels. On aurait pu justifier de dépenser un million de dollars de plus pour obtenir davantage de données et d'analyses de meilleure qualité si cela avait permis de réduire le coût total de seulement une fraction d'un pour cent. Puisqu'aucune estimation des bénéfices n'a été préparée ni physiques ni économiques, il est difficile de prétendre que, si l'on avait doublé ou triplé les dépenses consacrées aux analyses, cet argent n'aurait pas été employé à bon escient. Il faut souligner qu'il est souvent délicat de dépenser un million de dollars pour une analyse quand on décide ensuite d'abandonner le projet de règlement. Pourtant s'il n'y avait pas eu d'analyse, on aurait peut-être décidé d'adopter un règlement tout à fait inefficace.

28. Le gouvernement fédéral doit donner aux ministères davantage de moyens pour effectuer des analyses de politique et d'économie de grande qualité. Il serait peut-être souhaitable que les ministères créent un organe centralisé qui serait chargé d'effectuer les analyses et les résumés, surtout

ministères et organismes à soumettre à la Direction générale des affaires réglementaires les données suivantes : a) les coûts et avantages estimatifs de chaque projet de réglementation important qu'il prévoirait prendre au cours de l'année financière suivante (ou des deux années suivant celle-ci); b) le nombre de projets de réglementation d'importance «moyenne» prévus pour l'année financière suivante et, c) à l'égard des projets importants, les coûts et avantages estimatifs exprimés en frais d'administration du gouvernement et en frais d'observation du secteur privé, ces derniers étant ventilés par grand secteur industriel.

20. Les CAERF comporteraient une version à jour et enrichie des renseignements publiés dans les *Projets de réglementation fédérale* annuels. Ils situeraient les coûts et avantages de chaque projet de réglementation important dans le contexte voulu. Certains projets pourraient même comporter un résumé de la définition du problème visé et un sommaire des solutions de rechange envisagées.

D. ÉVALUATION DE LA POLITIQUE RÉGLEMENTAIRE FÉDÉRALE

1. Le projet de règlement doit-il satisfaire au test A $\geq$ C?

21. L'un des principes de la réglementation, qu'on retrouve à la fois dans la *Politique de réglementation* adoptée en février 1992 et dans le *Code du citoyen de l'équité en matière de réglementation* en vigueur depuis 1986, c'est que l'État veille à ce que les bénéfices découlant de la réglementation soient supérieurs aux coûts que celle-ci entraîne. Le *Guide de rédaction du Résumé de l'étude d'impact de la réglementation* précise par ailleurs que les avantages d'un règlement doivent être supérieurs à son prix de revient mais que le règlement doit être formulé de manière à maximiser les gains par rapport aux coûts. Autrement dit, les avantages de l'action réglementaire retenue doivent être supérieurs à ceux de toute autre action réglementaire ou non[9].

22. Ces déclarations fournissent en théorie un critère bien établi (A $\geq$ C) pour évaluer le rendement des pouvoirs publics quant aux nouveaux règlements. En pratique cependant, ces déclarations sont restées lettre morte, et ce, pour plusieurs raisons. D'abord, les ministères ne sont obligés de préparer une analyse de rentabilité que pour les projets de règlement importants quoique la définition du mot clé «importants» demeure vague. Ensuite, il est courant que les nouveaux règlements prennent effet sans qu'il y ait eu une estimation de la rentabilité économique ni même une mesure des quantités, par exemple le nombre des morts prématurées qui ont été évitées, même si le REIR l'exige. En outre, exception faite du ministère des Transports, aucun ministère ni organisme fédéral ne mesure la valeur économique des vies sauvées (morts prématurées qui ont été évitées) lorsqu'il s'agit d'un nouveau règlement touchant la santé ou la sécurité. Le mieux qu'ils puissent donc faire dans un résumé est de préparer une analyse de rentabilité. Enfin, ni les Affaires réglementaires et la Privatisation (au BPAR), ni son successeur, la Division des affaires réglementaires (au Secrétariat du Conseil du Trésor) ne s'efforcent de déterminer a) si un nouveau règlement est majeur ou mineur et b) le nombre de règlements majeurs pour lesquels une véritable analyse de rentabilité est effectuée. Les ministres ignorent donc si le critère A $\geq$ C est respecté, même pour les nouveaux règlements majeurs.

2. Valeur économique des morts prématurées évitées

23. De nombreux règlements visent à prévenir des morts prématurées. Sans définir la valeur économique de la vie, on ne peut analyser la rentabilité d'un projet de règlement dont l'objectif premier est d'éviter des morts prématurées. Pourtant, seul le ministère des Transports utilise un

---

[9] Secrétariat du Conseil du Trésor, Direction générale des affaires réglementaires, *Guide de rédaction du REIR*, Ottawa, juin 1992, p. 22.

18. Ces statistiques seraient au début de simples «renseignements de base» que le Président du Conseil du Trésor fournirait aux ministres, au Parlement et au public et s'inscriraient dans le cadre plus large dont tous seraient incités à tenir compte dans l'élaboration des nouveaux règlements. Nous pourrions peut-être passer de l'approche du «compte global» à celle que nous décrivons ci-après en quelques années seulement.

19. L'étape suivante vers l'élaboration d'une réglementation permettant d'améliorer l'efficience économique consisterait en ce qui suit :

- Le Cabinet ou l'un de ses comités examinerait soigneusement les CAERF afin, d'une part, d'établir le plafond des coûts que la société est en mesure d'assumer[7] (exprimés en valeur actuelle, en valeur annualisée ou autrement) et, d'autre part, d'indiquer quels règlements il recommande au Parlement de prendre. On pourrait appeler ce budget «budget des projets de réglementation» (BPR).
- Après avoir été déposé en même temps que le *Budget des dépenses*, le BPR serait soumis à l'examen du Comité permanent des finances de la Chambre des communes, qui tiendrait des audiences au sujet des principales mesures recommandées et des ressources totales à y consacrer et rédigerait un rapport contenant ses recommandations.
- Avant l'examen du rapport du comité par la Chambre, le ministre responsable des Affaires réglementaires (actuellement le Président du Conseil du Trésor) consulterait ses collègues au sujet de modifications possibles au BPR.
- La Chambre des communes serait invitée à se prononcer par vote sur le BPR, lequel lui serait soumis par le ministre compétent après réception du rapport du Comité permanent des finances.
- Après l'adoption du BPR, aucun ministère ou organisme ne pourrait plus soumettre au CSC un projet de réglementation majeur ne figurant pas dans le BPR[8].
- Par la suite, le vérificateur général procéderait à une vérification des coûts estimatifs des principaux règlements et ferait rapport à la Chambre des écarts décelés entre les coûts figurant au BPR et les coûts réels. Si cette méthode était adoptée, le Canada contrôlerait beaucoup mieux le coût total de sa réglementation et pourrait affecter plus judicieusement les ressources qu'il y consacre.

Le Comité recommande la procédure suivante pour le calcul du coût des règlements :

4.5 Que le Président du Conseil du Trésor soit tenu de faire chaque année une compilation des «coûts et avantages estimatifs de la réglementation fédérale (CAERF) et la dépose à la Chambre en même temps que le *Budget des dépenses*. Cela obligerait les

---

7 Litan et Nordhaus (1983, p. 150) affirment que «Sur le plan notionnel, il est simple de définir les coûts de la réglementation : il s'agit des coûts *marginaux* de son observation pour l'économie. Certains d'entre eux sont faciles à délimiter; en effet, lorsqu'une entreprise de services publics doit munir une usine existante d'un épurateur, il est assez simple d'estimer le coût de l'opération. Par contre, dans un cadre dynamique, les choses sont moins claires. Il peut être difficile de prévoir comment la technologie et, par conséquent, les coûts d'observation évolueront avec le temps.» Par ailleurs, «Un autre problème méthodologique consiste à savoir si le budget devrait couvrir non seulement le coût des ressources et les frais improductifs, mais aussi les paiements de transfert. . . Il faut aussi tenir compte d'un troisième élément dans la définition des coûts, à savoir si les coûts mesurés figurant dans le budget consistent uniquement en coûts «directs» ou s'ils tiennent aussi compte des coûts «indirects»» (p. 151)

8 Litan et Nordhaus (1983, pages 149-150) soulignent que «Les difficultés que pose la conception de sanctions efficaces à l'égard de la non-observation des règlements tiennent surtout au caractère curieusement pécuniaire des dépenses privées exigées, lesquelles sont uniquement exprimées en dollars et ne figurent jamais dans le solde bancaire de l'organisme (ou de qui que ce soit). D'où l'absence totale de moyens précis de mesurer les coûts et d'empêcher systématiquement l'organisme d'épuiser les crédits affectés à la réglementation.»

- établir les critères que tous les nouveaux règlements doivent respecter, notamment celui voulant que leurs avantages globaux excèdent leur coût total pour la société ($A \geq C$),

- mettre en oeuvre une procédure d'évaluation et de modification des règlements existants.

2. Calcul et compte rendu des coûts

15. Les ministres doivent réaliser que les sommes que la société affecte aux nouveaux règlements ou aux lois réglementaires ont des effets micro-économiques semblables à ceux des dépenses budgétaires. Ils ont aussi les mêmes effets macro-économiques (production, emploi, évolution des prix). Le gouvernement fédéral fait surtout dévier des ressources privées vers des fins publiques de trois façons : a) en levant des impôts et des taxes, b) en empruntant et c) en prenant des réglements obligeant les entreprises et les particuliers du secteur privé à débourser de l'argent. Selon le *General Accounting Office* des États-Unis[6], l'impact économique des coûts de la réglementation serait davantage assimilable à celui des taxes d'accise ou des frais aux usagers qu'à celui de l'impôt sur le revenu, mais il serait lui aussi très important. Donc, pour pouvoir tenir compte des effets micro-économiques et macro-économiques des quelque 800 nouveaux règlements qu'ils prennent chaque année, les ministres doivent connaître non seulement le coût de chacun (grâce au REIR), mais aussi la somme de leurs dépenses réglementaires globales.

16. Le gouvernement fédéral pourrait éliminer certaines des faiblesses mises en lumière dans l'analyse qui précède en exigeant la publication du coût de chaque règlement et du coût cumulatif de l'ensemble de la réglementation et en s'efforçant ensuite de contrôler ce dernier. Idéalement, il adopterait un budget de réglementation, mais il pourrait dans un premier temps prendre les mesures beaucoup plus simples qui suivent.

- Avant chaque année financière, la Direction générale des affaires réglementaires dresserait, au nom du Cabinet, la liste des principaux projets de réglementation dont chaque ministère ou organisme prévoirait demander l'adoption au Cabinet au cours de l'année. Presque tous auraient déjà figuré dans des éditions antérieures des *Projets de réglementation fédérale*.

- Les «coûts et avantages estimatifs de la réglementation fédérale» (CAERF) seraient déposés à la Chambre des communes en même temps que le *Budget des dépenses*.

- Les CAERF seraient soumis à l'examen du Comité permanent des finances de la Chambre des communes qui, dans son rapport à la Chambre, informerait le Cabinet de leur ampleur et de leur croissance approximatives.

17. En procédant ainsi, le Cabinet se ferait très doucement à l'idée qu'il doit commencer à tenir compte du coût social de la nouvelle réglementation, tout comme il songe à celui de ses dépenses traditionnelles et des impôts et taxes. Les CAERF seraient en fait le compte global des coûts sociaux estimatifs des nouveaux règlements (a) adoptés au cours des quelques années précédentes et (b) prévus pour l'année suivante, compte tenu des principaux projets de réglementation proposés. Ils pourraient être ventilés par année, par ministère ou organisme, selon les frais d'administration occasionnés au gouvernement. Quant à eux, les coûts d'observation du secteur privé pourraient être répartis entre les grands secteurs industriels.

---

[6] U.S. General Accounting Office, 1992.

du budget des dépenses traditionnel. Chaque ministère ou organisme réglemente de façon cloisonnée, par étapes et, dans la plupart des cas, sans égard aux initiatives, réglementaires ou non, des autres ministères ou organismes. Cet état de choses est largement attribuable à la spécialisation et à la division du travail, inévitables dans un organisme aussi gigantesque que le gouvernement fédéral. Deuxièmement — et presque paradoxalement —, les organismes de réglementation créent souvent des déséconomies externes importantes parce que, abstraction faite des frais d'administration, l'observation de leurs règlements n'entraîne pas de ponction dans leurs ressources, ni même dans celles de leur ministère, ces frais incombant plutôt aux entreprises, aux particuliers et aux autres intervenants du secteur privé. Ainsi, «à défaut d'un mécanisme les obligeant à internaliser ces déséconomies, les organismes de réglementation prendront des initiatives dont les résultats ne vaudront pas ce qu'ils coûteront au secteur privé»[4].

11. La troisième cause d'inefficience tient au fait que les organismes de réglementation ne sont pas tenus — en pratique — de n'intervenir que lorsque, et dans la mesure où, les avantages de leurs initiatives pour la société en excèdent le coût. Ils ne sont même pas tenus — en pratique — de choisir le mode de réglementation le plus rentable — et encore moins l'instrument directeur le plus rentable.

12. Quatrièmement, dans la plupart des cas, les ministères et organismes trouvent contraignant d'adopter des modes d'intervention plus efficients ou rentables. L'une des raisons évidentes à cela est que les lois confèrent aux ministres ou au Cabinet, ou aux deux, le pouvoir de créer divers types de législation déléguée (règlements). Pour percevoir un impôt, créer une dépense fiscale ou verser une subvention, il faut l'autorisation du ministre des Finances, du Cabinet et, enfin, du Parlement. Les règlements constituent donc un moyen d'action plus souple parce qu'ils sont encore considérés aujourd'hui comme de simples moyens «techniques» d'exécuter les lois, alors qu'une levée d'impôts ou une augmentation des dépenses plongent presque invariablement les ministres dans un débat sur les principes en cause.

13. Pour que la réglementation s'accompagne d'une affectation plus efficiente des ressources, le gouvernement doit répondre dans l'ordre aux questions suivantes : a) doit-on ou non réglementer (ou, plus généralement, intervenir), b) comment doit-on procéder (ou, plus généralement, quel instrument directeur doit-on employer) et c) avec quelle rigueur doit-on intervenir? Litan et Nordhaus expliquent que

> Pour atteindre à l'efficience, l'on doit à chaque étape comparer les avantages globaux et les coûts. Il s'ensuit que l'on ne doit réglementer que quand les avantages globaux excèdent les coûts totaux. Il faut donc retenir uniquement les règlements qui comportent l'avantage net le plus grand. De plus, l'on ne doit donner plus de rigueur à un règlement que si cela comporte des avantages cumulatifs supérieurs aux coûts cumulatifs[5].

14. Pour optimiser l'affectation des faibles ressources que notre société affecte à la réglementation, le gouvernement fédéral doit

- déterminer dans quelle mesure globale il doit réglementer (en tenant compte, par exemple, des coûts sociaux de chaque forme d'intervention) au cours d'une période donnée, disons au cours d'une année,

- établir des priorités de réglementation applicables à l'ensemble de ses nombreux ministères et organismes,

---

[4] Litan et Nordhaus (1983), p. 89.

[5] *Ibid*, p. 90.

- **Assigner à chaque projet de réglementation un numéro d'identification devant servir tout au long du processus d'élaboration (soit dans le calcul du coût estimatif des règlements, qui devrait être publié en même temps que le *Budget des dépenses*, comme nous le proposons ci-après, et lorsque le projet de règlement et le REIR sont publiés dans la *Gazette du Canada,* Partie I).**

C. CALCUL DU COÛT DES NOUVEAUX RÈGLEMENTS

1. Inefficience du système actuel

8. En dépit des exigences relatives au REIR, le Cabinet fédéral ne dispose d'aucune estimation des coûts annuel et cumulatif que les règlements imposent à l'économie canadienne. Un budget de réglementation serait la solution idéale[1], mais une méthode beaucoup moins ambitieuse permettrait quand même de mieux calculer les coûts de chaque nouvelle initiative et d'en garder le compte exact, de manière à permettre au Cabinet d'avoir une bonne idée du poids économique de la réglementation[2].

9. Envisagé sous l'angle de l'efficience avec laquelle il permet d'affecter les ressources et de la responsabilité politique des décideurs, l'actuel processus de réglementation comporte un certain nombre de failles fondamentales. Premièrement, il n'est soumis à aucune forme de «supervision» indépendante. Deuxièmement, le Comité spécial du Conseil, qui prend chaque année des centaines de règlements, et ses conseillers, qui sont des fonctionnaires, ne savent presque rien de ce qu'il faut savoir pour affecter judicieusement les maigres ressources que la société peut consacrer aux règlements actuels et nouveaux[3]. Troisièmement, le programme de réglementation du gouvernement fédéral ne fait pas l'objet d'une coordination ou d'un contrôle centralisés; chaque ministère ou organisme établit ses *propres* priorités. Comme nous l'écrivions plus haut, les *Projets de réglementation fédérale* ne constituent nullement un plan d'action. De plus, même comme système de «première alerte» annonçant les nouveaux règlements, ils ne sont pas parfaits, loin de là, même lorsqu'il n'y a pas d'imprévu et d'urgence inopinée. Quatrièmement, le processus actuel est inefficient dans la mesure où l'on ne peut atteindre les objectifs de la réglementation sans y affecter plus de ressources qu'il n'est nécessaire (surtout sous forme de frais d'observation imposés au secteur privé), et il est d'autant plus inefficient que les ressources sont limitées. Nos règlements pourraient nous procurer les mêmes avantages — même s'ils ne sont pas actuellement mesurés — tout en étant moins onéreux.

10. Le processus réglementaire actuel entraîne l'inefficience pour plusieurs raisons. Premièrement, les décideurs ne sont pas tenus de choisir parmi des règlements concurrents celui qui est le plus indiqué, compte tenu du budget disponible, comme ils doivent le faire dans la préparation

---

1 Voir l'excellent exposé sur le sujet dans John F. Morrall III, *Controlling Regulatory Costs : The Use of Regulatory Budgeting*, *Regulatory Management and Reform Series*, *Public management Occasional Papers*, n° 2 (OCDE, 1992).

2 Si la réglementation du gouvernement du Canada coûte dix fois moins cher que celle des États-Unis, son coût annuel est de 50 milliards de dollars. (Voir le témoignage de Thomas D. Hopkins devant le Sous-comité, le 15 septembre 1992, *Procès-verbaux et témoignages*, fascicule n° 15).

3 Litan et Nordhaus soulignent que «Du point de vue économique, les règlements du gouvernement fédéral sont comparables à ses programmes de dépenses. Dans les deux cas, il doit affecter des ressources à des objectifs que le pays dans son ensemble juge importants. La seule différence est que dans le cas des dépenses, le gouvernement perçoit d'abord les ressources dont il a besoin sous forme d'impôts et de taxes pour ensuite les dépenser directement. Dans le cas des règlements, il ordonne aux particuliers et aux entreprises du secteur privé de faire eux- mêmes les dépenses nécessaires; c'est en quelque sorte un programme de dépenses à budget équilibré. Ce tableau économique de la situation met rapidement en évidence la nécessité d'établir un processus centralisé de coordination de la réglementation qui fasse pendant à celui auquel les programmes de dépenses sont soumis . . . et de faire un *examen systématique et continuel* des objectifs nationaux concurrents visés par la réglementation.» Voir Robert E. Litan et William D. Nordhaus, *Reforming Federal Regulation* (New Haven, Yale University Press, 1983), p. 4.

règlements et en font monter le coût, mais la plupart des fonctionnaires de la Direction générale sont convaincus qu'elles leur permettent de «réglementer à meilleur escient». Ceux des ministères à l'origine des règlements signalent toutefois qu'il leur serait plus facile de faire en sorte que leurs consultations soient conformes à la politique du gouvernement quant à la forme et à la portée s'ils avaient des directives du Conseil du Trésor.

5. Une très forte proportion de nos témoins ont indiqué que tous les groupes visés par les mesures réglementaires devraient pouvoir participer à leur élaboration et à leur application, ce qui n'est pas toujours le cas à l'heure actuelle. Beaucoup d'entre eux nous ont dit que la consultation manque de constance, qu'elle est tantôt sérieuse, tantôt superficielle, pour ne pas dire inexistante. L'Association des consommateurs du Canada a suggéré d'obliger chaque ministère à adopter un «modèle de consultation publique» conçu pour faciliter la participation de toutes les parties visées au processus réglementaire. D'autres témoins ont fait des suggestions similaires. À notre avis, cette idée est très valable et il serait utile que le Conseil du Trésor fasse connaître son avis sur le sujet. Par exemple, une politique énonçant un certain nombre de méthodes bien adaptées au cas où la consultation s'impose fournirait aux ministères une norme traduisant la politique du gouvernement et indiquerait aux parties visées ce qui constitue une forme de consultation raisonnable, compte tenu des règlements proposés. De plus, certains ministères ont fait preuve de créativité et ont mis au point, dans le cadre du système actuel, une procédure qui semble bien fonctionner. D'autres ministères pourraient mettre leur expérience à profit.

6. Des témoins ont par ailleurs déploré le fait que fréquemment, les responsables de la réglementation ne donnent pas suite aux suggestions des parties visées et ne disent pas pourquoi. Un REIR peut donner l'impression que presque toutes les parties importantes ont été consultées et qu'elles sont toutes «d'accord», alors qu'en fait, il se peut que ce ne soit pas le cas ou que l'on ait «maquillé» une forte dissidence. Notre propos n'est pas d'affirmer que le ministère aurait dû modifier ses règlements en fonction des opinions dissidentes, mais simplement qu'il aurait dû les énoncer ainsi que ses raisons de ne pas y donner suite.

7. Enfin, les règlements peuvent subir de nombreux amendements en cours d'élaboration. Il y aurait donc lieu de prévoir dans le cas de chaque règlement un code permettant de l'identifier tout au long du processus afin d'aider les parties intéressées à en suivre l'évolution du début à la fin.

Nous recommandons par conséquent ce qui suit :

4.1 Que le Secrétariat du Conseil du Trésor soit tenu d'élaborer des méthodes normalisées de consultation adaptées aux types et à l'échelle d'application des règlements. Ces normes feront office de «lignes directrices» pour les ministères.

4.2 Que l'on exige que tous les projets de réglementation d'importance moyenne ou majeure aient au moins figuré dans les *Projets de réglementation fédérale* de l'année précédente pour pouvoir être soumis au Comité spécial du Conseil.

4.3 Que les ministères soient tenus de publier dans le REIR un résumé des avis reçus à l'étape de la consultation et des raisons pour lesquelles ils les ont retenus ou rejetés.

4.4 Que l'on apporte les changements suivants aux *Projets de réglementation fédérale* :

- **Les ministères et organismes doivent faire une classification préliminaire de l'envergure de leurs projets de réglementation selon leur importance en termes de coûts estimatifs pour la société, soit faible/technique, moyenne ou majeure.**
- **Les ministères ou organismes doivent indiquer le mode de consultation qu'ils comptent employer (voir 4.1 ci-haut).**

CHAPITRE 4

Évaluation du processus de réglementation fédérale et changements proposés

A. INTRODUCTION

1. Le présent chapitre consiste en une évaluation des initiatives prises par le gouvernement Mulroney pour améliorer le processus de réglementation fédérale. Voici comment il se présente. La section B fait une évaluation des exigences en matière de préavis et de consultation, la section C décrit les faiblesses du système de réglementation actuel sous le rapport du calcul du coût des mesures proposées, la section D porte sur l'analyse économique nécessaire à l'élaboration des règlements, la section E fait une évaluation du principe de l'examen périodique de la réglementation, et la section F traite de la valeur du Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR) et du travail de la Direction générale des affaires réglementaires.

B. ÉVALUATION DES EXIGENCES EN MATIÈRE DE PRÉAVIS ET DE CONSULTATION

1. Préavis

2. Les *Projets de réglementation fédérale* publiés chaque année ne constituent nullement un plan en tant qu'ensemble coordonné et cohérent de mesures que le gouvernement fédéral se propose de prendre. Il s'agit simplement d'une compilation de listes d'initiatives réglementaires que les ministères pourraient tenter de faire adopter au cours de l'année.

3. Ce recueil a une autre faiblesse digne de mention. Un projet de règlement, même s'il n'est pas absolument nécessaire en raison d'une urgence ou d'un événement imprévu, peut être soumis au Comité spécial du Conseil sans paraître dans les *Projets*. En fait, on estime que 40 p. 100 seulement des règlements pris en 1991 avaient déjà figuré dans une édition des *Projets de réglementation fédérale*. Aux États-Unis, le fait de ne pas faire inscrire un projet de règlement d'abord dans le programme de réglementation (*Regulatory Agenda*), puis dans le plan de réglementation annuel (*Regulatory Plan*) entraîne presque à coup sûr son rejet par le Bureau de la gestion et des budgets (*Office of Management and Budget*), lequel a pour mandat, aux termes de la Directive de l'exécutif n° 12291 de 1981, d'examiner les projets de règlement.

2. Processus de consultation

4. On semble s'entendre sur le fait que l'obligation de consulter les parties concernées, adoptée en 1986, a eu un effet positif considérable sur la qualité et la fréquence des consultations relatives aux projets de règlement. Ces consultations prolongent l'élaboration des nouveaux

J. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

81. Il est préférable de définir la compétitivité d'un pays en termes de niveaux de productivité et de taux de croissance. La réglementation peut aussi bien accroître la compétivité que la réduire.

82. On a confondu les effets sur la productivité des règlements relatifs à la santé, à la sécurité, à la qualité des produits et à la protection de l'environnement avec ceux de règlements dont les avantages excèdent largement le coût global, d'une part, et ceux d'autres règlements qui ne confèrent presque aucun avantage, d'autre part. En outre, le jeu est faussé par des cas patents de réglementation abusive et de mécanismes de réglementation boiteux. Il y a aussi les cas de règlements à caractère social qui servent avant tout à réduire la concurrence. Jusqu'à maintenant, ces facteurs ont relativement peu ralenti la croissance de la productivité globale des économies nationales, mais avec la multiplication des règlements de protection de l'environnement, la réglementation abusive et mal conçue pourrait alourdir considérablement le déficit à ce chapitre.

83. Si l'évaluation des projets de réglementation comportait plus souvent une analyse de leur rentabilité, la réglementation abusive serait plus rare. L'analyse de rentabilité n'est certes pas une panacée, mais elle peut contribuer à discipliner le processus d'élaboration des règlements en faisant constater à ceux qui les proposent l'importance et l'incidence des coûts d'observation et en les obligeant à décrire et à quantifier avec plus de précision la nature et l'ampleur des avantages qu'ils espèrent en tirer.

Le Comité recommande par conséquent :

3.1 Que l'on établisse les coûts et avantages estimatifs globaux des projets de réglementation importants.

84. Les témoignages donnent à penser que l'on peut améliorer considérablement la conception de notre système de réglementation en recourant moins aux mesures de direction et de contrôle. Il suffit pour cela de prescrire des objectifs de rendement et de laisser aux parties concernées le soin de trouver les moyens les plus économiques de les atteindre.

Le Comité recommande par conséquent :

3.2 Que lorsque c'est possible, les règlements prévoient un résultat fonctionnel ou des objectifs de rendement, plutôt que de prescrire dans les détails la façon de les observer.

85. Bien que ce ne soit pas toujours le cas, la réglementation à caractère économique est de plus en plus considérée comme contraire à la concurrence et ennemie de la productivité. Compte tenu de la fréquence avec laquelle on y a recouru par le passé, il n'est pas impossible qu'elle ait eu dans certains pays un effet assez marqué sur la productivité et le taux de croissance économique. On commence seulement à mesurer les avantages de la déréglementation des prix et de l'élimination des règlements d'entrée, mais dans certains pays, ils semblent avoir été considérables dans divers secteurs.

86. Il y a de nombreuses raisons de continuer à déréglementer les prix et à abroger les règlements d'entrée dans les industries où la concurrence est possible. Une concurrence même imparfaite peut être préférable à la réglementation. La concurrence déloyale peut être limitée par les lois sur la concurrence. Dans les secteurs qui constituent de véritables monopoles naturels, les techniques de réglementation peuvent être conçues de manière à encourager l'innovation et l'efficience.

75. Les exemples cités par Porter et d'autres suffisent à peine à étayer sa théorie, qui comporte d'ailleurs plusieurs lacunes sur le plan de la logique. Elle n'est valable que si les organismes de réglementation prévoient correctement les normes réglementaires qui seront ultérieurement adoptées à l'échelle internationale. Porter admet que lorsqu'il s'agit des normes de qualité et de rendement, les autorités sont susceptibles d'être devancées par le marché. En effet,

> Habituellement, les clients raffinés exigent avant les gouvernements que les produits soient plus sécuritaires, plus propres et moins bruyants[42].

76. Les deux pays qui ont les normes réglementaires les plus sévères, l'Allemagne et le Japon, ont également les clients les plus exigeants. S'ils ont des normes aussi élevées, c'est peut- être moins pour dominer le marché que pour satisfaire à ses exigences.

77. Pour que cette théorie se vérifie, il faut aussi que la capacité de respecter les normes réglementaires soit un apanage exclusif. Sinon, le fait d'être les premières à se conformer aux normes ne confère aux entreprises du pays en tête de peloton aucun avantage sur celles des pays retardataires, qui peuvent facilement copier leurs produits.

78. La théorie de Porter oblige par ailleurs à se demander pourquoi il faut forcer les entreprises à améliorer leurs produits et à user de procédés de fabrication plus efficients en les soumettant à une réglementation si cela est en soi rentable. Les faits observés jusqu'à maintenant montrent que si le respect des normes environnementales (surtout celles qui font appel à la dépollution «en amont» plutôt qu'«en aval») comporte certaines compensations, ce type de réglementation a généralement pour effet net de réduire les profits.

79. Cette théorie pèche aussi à un autre égard, à savoir que l'imposition stratégique de normes réglementaires est propice à l'abus. On a beaucoup écrit, aux États-Unis, sur l'utilisation des règlements relatifs à la santé, à la sécurité et à la protection de l'environnement comme moyen de bloquer des compétiteurs marginaux ou éventuels[43]. Cette approche procure effectivement des avantages sur tous ces plans, mais au lieu de rendre les procédés de production plus efficients, comme Porter le prédit, elle peut avoir pour effet d'affaiblir la concurrence. Appliqué à l'échelle internationale, ce phénomène nous fait courir le risque très réel que des normes réglementaires qui ne seraient pas justifiées sur les plans de la protection de l'environnement ou de la santé et de la sécurité soient quand même adoptées et servent à limiter la concurrence en général et celle des pays moins développés en particulier. Le différend relatif au contreplaqué qui a opposé le Canada et les États-Unis montre bien que les normes de qualité régissant les produits peuvent servir à entraver le commerce.

80. En dépit de ses faiblesses, la théorie de Porter permet de tirer certaines conclusions éclairées sur la forme que nous devrions donner à la réglementation pour qu'elle favorise un tant soit peu la compétitivité. Comme nous l'écrivions plus haut, les normes de qualité, de sécurité et de protection de l'environnement devraient être axées sur les résultats et ne pas prescrire les moyens à employer pour y arriver. De façon générale, à défaut d'être d'avant-garde, les normes réglementaires nationales devraient au moins ne pas être anachroniques (comme c'est le cas, par exemple, des règlements de direction et de contrôle qui imposent l'emploi de techniques dépassées). Les normes devraient être appliquées avec diligence, efficience et cohérence. Une application lente ou hésitante retarde l'innovation. Le processus de réglementation canadien est déjà lent, en tous cas dans certains domaines, par rapport à la moyenne internationale. (1991a, p. 251) Il sera très difficile dorénavant de concilier la nécessité d'appliquer rapidement les normes, d'une part, et celle, presque incontournable maintenant, de «consulter les parties visées».

---

[42] M. Porter, *The Competitive Advantage of Nations* (New York: The Free Press, 1990).

[43] Voir, par exemple, Thomas, op. cit., et les ouvrages qu'il cite.

> Dans le Code national du bâtiment, qui est élaboré par le Conseil national de recherche, on renvoie à la norme de l'ACNOR pour ce qui est du contreplaqué. Cette norme est très exigeante. C'est pour cette raison que nous pouvons offrir un meilleur prix pour le contreplaqué canadien, au Japon et en Europe. Si le contreplaqué domine plus ou moins dans ce marché, c'est précisément en raison de sa qualité supérieure. Comme un peu tout le monde le sait, ce pourquoi les États-Unis tenaient tant à modifier leur norme, ce n'était pas tellement pour avoir accès au marché canadien, mais bien pour avoir la possibilité d'apposer les marques canadiennes sur leurs produits, afin de s'accaparer une plus grande partie des marchés européens et japonais. (16 juin 1992, p. 33)

70. Selon d'autres sources, les producteurs canadiens (agissant collectivement par l'intermédiaire du *Council of Forest Industries (COFI)*) se sont gagné ce que certains considèrent comme un bon marché européen du contreplaqué de qualité supérieure, que l'on emploie lorsque l'apparence compte. Certains producteurs canadiens de contreplaqué (travaillant de concert avec le COFI) ont également réussi à respecter la norme agricole japonaise. La part canadienne du marché japonais est très faible. Nos exportations totales de contreplaqué sur l'ensemble de la planète représentent environ 15 p. 100 de notre production.

71. La différence entre les contreplaqués canadien et américain tient à la taille des *noeuds* et aux défauts cachés. Les États-Unis tolèrent des noeuds plus gros et des défauts cachés plus importants. Cela tient en partie au type de bois qui entre dans la fabrication du contreplaqué américain.

72. Les deux pays diffèrent aussi sous le rapport du type de normes qu'ils ont appliqué. Les producteurs canadiens sont soumis depuis de nombreuses années à une norme prescriptive (qui détermine les produits et leurs procédés de fabrication) (la norme CSA 0151), tandis que les producteurs américains appliquent depuis dix ans une norme davantage axée sur le rendement. En 1988, le Canada a élaboré par consensus la norme CSA 0325, axée sur le rendement. Environ 65 p. 100 du contreplaqué extérieur (CDX) américain aurait été conforme à la norme CSA 0325 s'il avait été trié, mais comme ce n'était pas le cas, il a été considéré comme inférieur aux normes canadiennes du bâtiment, et pour cette raison, les constructeurs canadiens ne l'ont pas employé.

73. Les États-Unis ont alors reporté la réduction des tarifs sur tous les types de panneaux de lambrissage prévue à l'Accord de libre-échange de 1989 jusqu'à ce que le Canada trouve un moyen acceptable de permettre la présence dans le contreplaqué de noeuds plus grands (3 pouces) que la taille maximale autorisée dans la norme CSA 0325 (2 pouces). Le Canada a réagi en proposant de charger un comité binational d'entreprendre un programme de recherche et développement (R & D) afin de déterminer les conséquences qu'aurait sur le rendement le fait d'autoriser des noeuds plus grands, entre autres choses. À l'issue de ces recherches, le Canada a révisé la norme CSA 0325 de manière à permettre la présence de noeuds plus grands dans les panneaux, et les États-Unis ont appliqué une nouvelle norme d'application facultative, la norme PS292, considérée comme l'équivalent de la norme CSA 0325. Grâce à cette entente, tous les tarifs sur le commerce des panneaux de lambrissage entre les deux pays seront éliminés soit le 1er janvier 1993, soit au plus tard le 1er janvier 1998.

74. Cet épisode illustre la complexité des effets sur le commerce international des normes régissant les produits. Elles ont permis aux producteurs canadiens de vendre du contreplaqué de qualité supérieure dans les marchés à créneaux outre-mer. Dans le contexte nord-américain, cependant, elles ont été harmonisées, au prix de longs et pénibles efforts, et pourraient ne plus constituer une entrave au commerce.

64. Selon le raisonnement de Porter, les exigences supérieures de la réglementation en matière de normes de sécurité et de rendement profitent aux entreprises d'un pays en les obligeant à fabriquer des produits de meilleure qualité qui séduiront les clients étrangers exigeants et en les préparant en vue des normes plus sévères qui finiront par être adoptées sur les marchés étrangers. Des normes très strictes peuvent aussi créer une demande pour de nouveaux produits et services. Les entreprises du pays qui sera le premier à adopter de telles normes auront donc une longueur d'avance dans cette industrie naissante. Il en va de même de celles des pays qui prévoiront soit la déréglementation internationale de certains secteurs, soit la façon dont les règlements des divers pays seront harmonisés.

65. Après avoir examiné la mesure dans laquelle le Canada adopte par anticipation des règlements relatifs à la santé, à la sécurité et à l'environnement, Porter en vient, sous ce dernier rapport, à la conclusion suivante :

> . . . on peut affirmer que la plupart des normes, tant fédérales que provinciales, imposées par règlement par le passé ne dénotent pas le genre d'anticipation qui aurait pu inciter plus vigoureusement les entreprises canadiennes à faire preuve d'innovation dans le choix de leurs procédés de fabrication et de leurs stratégies[39].

66. Quant aux normes canadiennes de sécurité, Porter constate que le Canada a été le plus avancé au monde au début des années 70 en établissant un ensemble exhaustif de normes de sécurité pour les jouets[40]. Il ne dit pas si cette promulgation anticipée de normes réglementaires a conféré à l'industrie canadienne du jouet un avantage concurrentiel sur les marchés étrangers. En fait, cette industrie est très peu développée au Canada. Les trois principaux vendeurs de jouets du pays appartiennent à des intérêts étrangers. Leur production canadienne est relativement limitée. Quelques entreprises appartiennent bien à des intérêts canadiens, mais elles sont petites, et certaines sont avant tout des importateurs. Quelques-unes exportent sur des marchés à créneaux, notamment celui des jouets, jeux et puzzles en bois. Il y a aussi celui des objets d'artisanat. Ces créneaux ne sont pas apparus à la suite de l'adoption par anticipation de normes de sécurité sévères. À certains égards, les normes canadiennes sont plus exigentes que les normes américaines, et les fabricants américains les appliquent. Elles ont évité des blessures et même des décès chez les enfants, mais elles n'ont conféré aucun avantage concurrentiel au Canada.

67. Porter cite le cas de deux de nos réglementations qui ont rendu des entreprises canadiennes plus compétitives. Le premier est celui des exigences en matières de réserves imposées à nos compagnies d'assurance-vie, dont on dit qu'elles leur ont conféré une solide réputation de stabilité financière, atout important pour d'éventuels titulaires de polices. Porter ne dit rien de leur effet sur la pénétration des marchés étrangers.

68. L'autre cas est celui des normes régissant les produits biopharmaceutiques. Elles comptent parmi les plus exigentes au monde, dit-on, et sont appliquées dans de nombreux pays. Porter laisse entendre qu'elles ont permis à Connaught Laboratories (Connaught BioSciences) d'augmenter ses ventes aux États-Unis[41].

69. Lorsqu'il a témoigné devant le Sous-comité, M. Peter Rideout, de l'Association canadienne de normalisation (ACS) a cité les normes sur le contreplaqué comme exemple de réglementation améiorant la compétitivité. Il a dit ce qui suit :

---

[39] M. Porter, *Le Canada à la croisée des chemins* (Ottawa: Conseil canadien des chefs d'entreprise et Approvisionnement et Services Canada, p. 245.

[40] Lorsqu'elle a témoigné devant le Sous-comité (le 2 juin 1992, p. 5), M^me^ Nancy Hughes Anthony, sous-ministre à Consommation et Affaires commerciales Canada, a également fait état de cette conclusion de Porter.

[41] Porter, *Le Canada à la croisée des chemins*, p. 251.

60. Les mesures de déréglementation prises dans les pays de l'OCDE consistaient pour la plupart sinon toutes à abroger les règlements favorisant des intérêts particuliers qui avaient pour effet de supprimer la concurrence. Elles ont touché quatre grands secteurs économiques : l'énergie, les transports, les télécommunications et l'intermédiation financière. Un certain nombre d'études traitent des conséquences de la déréglementation[35].

61. L'analyse de rentabilité peut contribuer à réduire la réglementation favorisant des intérêts particuliers, car par définition, ce type de réglementation ne satisfait pas au critère de la rentabilité. Il s'agit donc en somme de réduire l'influence qu'ont les intérêts particuliers sur le processus démocratique. Les réformes de la procédure qui ont pour effet de conférer une plus grande transparence au processus réglementaire seraient vraisemblablement d'une certaine utilité sous ce rapport[36].

I. MESURES DE RÉGLEMENTATION FAVORABLES À LA COMPÉTITIVITÉ

62. Certains observateurs, largement inspirés par Porter, estiment que la réglementation de l'État, lorsqu'elle prend la forme de normes de qualité et de sécurité ou de normes environnementales plus sévères, peut favoriser la compétitivité en obligeant les entreprises à s'améliorer[37]. Elles peuvent soit fabriquer des produits de meilleure qualité ou employer des procédés de fabrication plus efficients. Quant aux normes environnementales, Porter écrit ce qui suit :

> Même dans l'économie au sens large, des normes plus strictes en matière environnementale peuvent vraiment stimuler la compétitivité. À première vue, des normes très sévères semblent faire monter les coûts de production et rendre les entreprises moins compétitives, surtout si leurs concurrents se trouvent dans des pays où la réglementation est moins stricte. C'est peut-être vrai si l'on part du principe que rien ne changera, mis à part l'ajout de coûteux équipements de contrôle de la pollution.
>
> Mais les choses vont changer. Des normes réglementaires bien conçues et élaborées, axées sur les résultats et non sur les méthodes à employer, incitent les entreprises à repenser leur technologie. Il en résulte souvent des procédés qui non seulement polluent moins, mais qui réduisent les coûts de production ou améliorent la qualité[38].

63. Le même raisonnement vaut pour le rendement et les normes de sécurité exigés par règlement, et surtout les normes de sécurité établies *en prévision* de règlements qui seront tôt ou tard appliqués à l'échelle internationale. L'argument repose tout entier sur la prévision des tendances à venir de la réglementation internationale, ce qui peut amener à déréglementer autant qu'à réglementer. En fait, cela peut aussi obliger à prévoir de quelle façon l'on harmonisera les réglementations des divers pays. Voilà une autre façon de jouer le bon cheval, sauf qu'il s'agit de miser sur les «bons» régimes de réglementation plutôt que sur les entreprises gagnantes ou les meilleurs créneaux du marché.

---

[35] Elles révèlent que la déréglementation a eu des avantages significatifs en accroissant la production et en réduisant le coût des services. Voir A. Khan, «Deregulation: Looking Backward and Looking Forward», *Yale Journal on Regulation*. Vol. 7, No. 2, été, p. 25-54; et OCDE, *Réforme réglementaire, privatisation et politique de la concurrence*. (Paris, 1992); et *Economic Report of the President,* op. cit.; et E. Lacey, *op. cit.*

[36] L'OCDE a reconnu l'importance de la transparence de la procédure réglementaire dans la réduction de la réglementation favorisant des intérêts particuliers. Voir OCDE, *Transparence dans l'adaptation positive : déterminer et évaluer l'intervention du gouvernement* (Paris, 1983).

[37] Voir aussi Stevens, L'industrie de l'environnement, *L'Observateur de l'OCDE*, n° 177, août-septembre 1992, p. 26 à 28.

[38] M. Porter, «America's Green Strategy», *Scientific American*, Vol. 264, No. 4, p. 168.

même mineure atteint les 400 pages. Ce processus lent et coûteux découle de l'ampleur des consultations tenues dans chaque cas. Donc, si le processus de consultation était plus efficient, les règlements pourraient engendrer des avantages supérieurs. À cet égard, il a notamment été suggéré de tenir les consultations dès les premières étapes de l'élaboration des règlements, lorsqu'il s'agit de savoir si et comment on va réglementer.

4. Limiter la réglementation des monopoles aux monopoles

57. Des règlements à caractère économique peuvent s'avérer superflus lorsqu'il y a concurrence. AGT a insisté sur ce point dans son mémoire.

58. On peut aussi adopter des règles afin de ne pas décourager l'innovation[31]. Cela s'applique à la réglementation à caractère social et à caractère économique. Dans ce dernier cas, le *Federal-Prairie Task Force on Telecommunications Regulation* a recommandé de remplacer la réglementation fondée sur le taux de rendement par une autre fondée sur l'incitation par les gains dans les segments de l'industrie des télécommunications qui font toujours l'objet de monopoles[32]. La réglementation axée sur l'incitation par les gains permet à l'entreprise réglementée de conserver une partie des gains excédant le taux de rendement qui lui est consenti, ce qui l'incite à abaisser ses coûts et réduit le nombre de démarches réglementaires. L'Association canadienne des producteurs pétroliers est disposée à appuyer toute réglementation du transport par pipeline axée sur l'incitation financière que pourrait prendre l'Office national de l'énergie[33].

H. RÈGLEMENTS FAVORISANT DES INTÉRÊTS PARTICULIERS

59. La réglementation favorisant des intérêts particuliers a principalement pour objet de transférer la richesse d'une partie de la société à une autre. Elle peut prendre la forme de règlements à caractère social ou économique. Des normes de sécurité ou des normes environnementales ayant pour effet de désavantager des compétiteurs éventuels et de réduire la concurrence constitueraient une réglementation favorisant des intérêts particuliers déguisée en réglementation à caractère social[34]. Un règlement restreignant l'entrée dans un marché ou facilitant l'établissement conjoint des prix, s'il visait des industries dans lesquelles la concurrence, actuelle ou éventuelle, disciplinerait normalement le marché, serait une réglementation favorisant des intérêts particuliers ayant l'apparence d'une réglementation à caractère économique. Il pourrait notamment s'agir des industries de l'énergie, de l'intermédiation financière, des télécommunications, pour ne nommer que celles-là.

---

[31] Par exemple, on peut prévoir dans la réglementation des prix des monopoles naturels des dispositions autorisant les monopoles à conserver les profits tirés de gains en efficience supérieurs à la moyenne. Voir E. Lacey Déréglementation : conséquences sectorielles, L'Observateur de l'OCDE n° 175, avril-mai 1992, p. 9-12 et The Economic Report of the President (1992, chap. 5 Washington : U.S. Government Printing Office).

[32] Rapport du *Federal-Prairie Task Force on Telecommunications Regulation*, annexe C au mémoire abrégé de AGT Limited au Comité permanent des finances, 27 octobre 1992.

[33] Témoignage de l'Association canadienne des producteurs pétroliers devant le Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité, 2 novembre 1992.

[34] Voir, par exemple, A. Bartel et L. Thomas, «Predation Through Regulation: The Wage and Profit Effects of the Occupational Safety and Health Administration and the Environmental Protection Agency», *The Journal of Law and Economics*, Vol. 30, No. 2, Octobre, p. 239-64; et L. Thomas, «Regulation and Firm Size: FDA Impacts on Innovation», *The Rand Journal of Economics*, vol. 21, No. 4, Winter, p. 497-517.

l'essence contenant un certain pourcentage de plomb, pourcentage qui diminuait avec le temps jusqu'à l'élimination complète du plomb. Les permis ont été négociés, les raffineurs capables de réduire la teneur en plomb de leur essence le plus facilement vendant leur permis à ceux pour lesquels l'élimination du plomb était plus coûteuse. Cela a réduit le coût global d'observation de la réglementation, car les raffineurs capables de réduire la teneur en plomb de leur essence à meilleur coût l'ont fait les premiers.

52. Le recours aux instruments économiques dans d'autres secteurs de la réglementation à caractère social se présente sous diverses formes. Comme nous l'avons déjà dit, on favorise davantage la sécurité en milieu de travail par un régime d'indemnisation des accidents du travail fondé sur l'expérience des travailleurs qu'en spécifiant dans chaque cas ce qu'il faut faire pour que le lieu de travail soit sécuritaire. Il s'agit de prévoir une mesure incitant à éviter les accidents et de permettre aux employeurs et aux employés d'user, pour y arriver, des moyens qui conviennent le mieux à leur situation particulière.

53. Après avoir étudié les moyens employés aux États-Unis et au Canada pour rendre les produits sécuritaires, Dewees et Trebilcock concluent ce qui suit :

> En général, il semble que les vignettes signalant les risques et communiquant les renseignements obligatoires sur l'utilisation sécuritaire des produits ne soient pas utilisées autant que l'exigent les normes de sécurité minimales[28].

54. Il s'agit ici encore de savoir s'il est nécessaire d'indiquer les caractéristiques des produits pour atteindre l'objectif visé, à savoir que les produits soient sécuritaires, qu'ils fonctionnent bien et qu'il soit facile de les comparer. Devrait-on imposer aux fabriquants d'isolant en fibre de verre les facteurs d'isolation thermique prescrits, ou suffirait-il que les isolants portent une vignette indiquant les facteurs d'isolation requis par le code du bâtiment[29]? La réglementation devrait-elle spécifier le nombre de mouchoirs de papier que doit contenir chaque boîte, ou suffirait-il d'indiquer sur chaque boîte combien de mouchoirs elle contient et leur taille[30]? En général, les règlements devraient être conçus pour laisser aux parties visées une mesure raisonnable de liberté dans le choix des moyens à employer pour atteindre leurs objectifs.

55. Dans certains cas, la réglementation d'application volontaire peut être plus efficiente que la réglementation imposée. Il peut être préférable de soumettre les produits à des normes du premier type dans des domaines où les produits sont appelés à changer fréquemment, car elles peuvent être établies et remplacées plus rapidement que les règlements du gouvernement. Leur désavantage tient au fait qu'elles peuvent aussi aider à réduire la concurrence entre les entreprises existantes du secteur ou a désavantager celles qui font leur apparition. La souplesse des normes d'application volontaire a donc peut-être un prix : en effet, elles ne tiennent pas compte de l'intérêt des consommateurs et des autres parties visées.

3. Accélérer la procédure

56. Selon un représentant du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, la procédure de modification des règlements relatifs à la qualité des produits dont l'administration incombe au ministère comporte 30 étapes distinctes, et la documentation afférente à une modification

---

[28] Dewees et Trebilcock, op. cit. p. 103.

[29] Mémoire du *Canadian Manufacturing Industries Forum*, p. 8.

[30] Mémoire de Kimberley-Clark Canada Inc. à Consommation et Affaires commerciales Canada au sujet du règlement sur le comptage des mouchoirs pris aux termes de la *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation*, p. 6-7.

souvent très incertain, tout comme la répartition, entre la génération actuelle et celles de l'avenir, de leur coût d'observation, lequel est implicite dans le taux d'amortissement choisi. Certains des effets les plus importants des règlements sont parfois les plus difficiles à quantifier. Il faut donc absolument résister à la tentation de ne pas tenir compte de ce qui est difficilement quantifiable, sous peine de rendre l'analyse de rentabilité inutile pour les décideurs.

2. Utilisation des instruments économiques

47. Il a été abondamment démontré que l'on pourrait réduire les coûts d'administration et d'observation de la réglementation et les coûts assumés par les tiers[26]. Il serait possible de libeller les règlements en langage clair et simple. On pourrait aussi y préciser les objectifs de rendement visés et laisser aux intéressés le soin de choisir le moyen le plus efficient de les atteindre; autrement dit, en langage courant, on pourrait user d'incitatifs économiques plutôt que de chercher à diriger et à contrôler.

48. Le recours aux incitatifs économiques plutôt qu'à l'approche «direction et contrôle» dans la réglementation à caractère environnemental a fait l'objet de nombreuses études[27]. En général, l'approche «direction et contrôle» impose au réglementé une certaine méthode de contrôle des rejets gazeux, fréquemment choisie parmi les meilleures techniques existantes (MTE). La réglementation de direction et de contrôle tend également à exiger que les émissions de toutes origines soient réduites dans la même proportion. Si le coût de la dépollution varie d'un pollueur à l'autre, on peut atteindre l'objectif global établi en concentrant les efforts de réduction des émissions là où ils coûtent le moins cher. En obligeant tous les pollueurs à réduire leurs émissions dans la même proportion, la réglementation de direction et de contrôle rend plus coûteuse l'observation d'une norme de dépollution globale.

49. Les incitatifs économiques présentent l'avantage de permettre, dans certaines circonstances, d'observer la réglementation avec efficience, c'est-à-dire d'appliquer les méthodes existantes de dépollution les moins coûteuses et d'en concevoir de nouvelles, encore moins onéreuses. Ces incitatifs peuvent consister en des taxes, des subventions ou des droits de pollution négociables. Ils ne constituent pas des «autorisations de polluer». Ils peuvent avoir pour effet de réduire autant la pollution que les règlements de direction et de contrôle. Ils permettent simplement de réduire les émissions de certaines sources plus que celles d'autres sources.

50. Environnement Canada semble favorable à leur utilisation, mais au Canada, on s'est surtout borné jusqu'à maintenant à prescrire des frais relatifs aux effluents municipaux. Aux États-Unis, la *Environmental Protection Agency* y a davantage recours et privilégie les droits de pollution négociables. L'expérience a été concluante en ce sens que ces droits ont plus contribué à réduire la pollution que la réglementation de direction et de contrôle. S'ils ne sont pas encore la solution idéale, c'est avant tout parce que leur utilisation est limitée par le gouvernement, lequel craint, assez paradoxalement d'ailleurs, qu'ils ne soient perçus comme un «droit de polluer».

51. Les permis relatifs à la teneur de l'essence en plomb, octroyés pendant la phase d'élimination graduelle de l'essence avec plomb aux États-Unis, illustrent bien l'efficacité de ces droits négociables. Au lieu d'exiger de tous les raffineurs qu'ils réduisent la teneur en plomb de leur essence dans la même proportion, on a accordé à chacun l'autorisation, négociable, de produire de

---

[26] Voir Jacobs (1992) pour une vue d'ensemble de la question.

[27] R. Hahn, «Economic Prescriptions for Environmental Problems: How the Patient Followed the Doctor's Orders», *Journal of Economic Perspectives,* printemps 1989.

économiques proportionnels à leurs coûts d'application et d'observation. Le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (publié dans la *Gazette du Canada*, Partie II, du 7 mai 1992) estime la valeur actuelle nette des dépenses entraînées par le règlement à 4,1 milliards de dollars. Au sujet des avantages, on peut y lire ce qui suit :

> Bien que ces avantages soient difficilement quantifiables, ils ne sont pas négligeables pour autant. Cette non-quantification est reliée au fait qu'il n'y a pas assez de renseignements disponibles pour évaluer l'augmentation des revenus tirés des pêches ou pour quantifier l'impact du règlement sur les activités récréatives et les autres secteurs touchés[24].

43. Les fonctionnaires d'Environnement Canada qui ont comparu devant le Sous-comité ont reconnu que les avantages du règlement ne sont pas quantifiés (6:14-1).

44. D'après les ouvrages traitant d'analyse de rentabilité, les avantages de ce règlement auraient pu être quantifiés avec plus de précision qu'Environnement Canada ne le croyait possible. Il reste que le fait d'affecter au règlement des ressources de 4,1 milliards de dollars sans trop savoir, apparemment, quels avantages on en tirera ne donne aucune idée de l'effet qu'il aura.

45. Une analyse de rentabilité requiert l'accumulation préalable de données scientifiques sur les risques pour la santé et la sécurité que comporte le phénomène à réglementer. Or, il semble, dans certains cas importants, que l'on ait réglementé sans disposer de renseignements de cet ordre. D'après le mémoire d'Inco, les normes proposées par l'Ontario à l'égard de la durée limite d'exposition à 101 substances dangereuses en milieu de travail ont été établies à partir de la durée la plus courte prescrite pour chaque substance dans l'un ou l'autre des cinq pays où l'on ait fait une enquête (à l'exclusiuon des États-Unis)[25]. Les États-Unis ont été exclus au motif que leurs durées limites d'exposition avaient été établies sans consultation des syndicats. Ainsi, selon Inco, on n'a fait aucune étude des données scientifiques et encore moins d'analyse de rentabilité avant d'établir les durées limites d'exposition.

46. Comme technique analytique visant à mettre en lumière les effets de diverses solutions possibles, l'analyse de rentabilité peut aider les décideurs à faire des choix plus judicieux. On ne peut cependant en user convenablement sans connaître ses limites, qui sont importantes. Pour employer le langage le plus simple, disons que l'analyse de rentabilité requiert a) l'estimation de tous les effets significatifs qu'une mesure est susceptible d'avoir avec le temps, b) leur évaluation en termes financiers et c) l'établissement d'une période d'amortissement fondé sur un taux d'amortissement approprié. Selon le type de règlement dont il s'agit, chacune de ces étapes peut être parsemée d'embûches. Sur le plan des coûts, il faut, pour estimer les effets d'un projet de règlement, non seulement déterminer le coût des mesures que les parties visées devront prendre pour s'y conformer, mais aussi celui des mesures qu'elles auraient prises en l'absence du règlement, afin de calculer la différence de coût à attribuer à ce dernier. Pour estimer les avantages, il faut aussi faire des projections de la réalité avec et sans le règlement. Mais c'est là que les difficultés commencent à apparaître, surtout lorsqu'il s'agit d'un règlement à caractère social. En pareil cas, on n'attribue habituellement pas de valeur monétaire aux avantages — lieu de travail plus sécuritaire, environnement moins pollué, étendues sauvages vierges — puisqu'ils ne font pas l'objet d'échanges dans les marchés établis. Certaines méthodes permettent de le faire, mais en pratique, elles font appel à d'énormes quantités de données. Il est d'autant plus difficile de quantifier les avantages des règlements de ce genre que leur impact sur l'environnement — surtout la possibilité qu'ils causent des dommages irréversibles — est

---

24 *Gazette du Canada*, II, Vol. 126, N° 11, p. 2001.

25 Mémoire de Inco Limited au Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité, Chambre des communes, octobre 1992, p. 7.

> la prévention des accidents et peuvent aider à améliorer le climat des négociations entre employeurs et employés en la matière, de telle sorte que leur abolition pourrait être lourde de conséquences[18].

39. L'indemnisation des travailleurs fondée sur leur expérience et la diffusion d'information sur les risques en milieu de travail semblent avoir contribué beaucoup plus que la réglementation à réduire le nombre d'accidents de travail[19]. Les règlements de type direction et contrôle exigeant l'installation de matériel «sécuritaire» ont été coûteux et inefficaces.

> Les milliards de dollars affectés par les entreprises à l'achat d'équipement conforme aux normes de sécurité à seule fin de passer avec succès les inspections de l'OSHA [*Occupational Health and Safety Administration*] n'ont pas entraîné de réduction du nombre d'accidents de travail. Les dépenses de milliers d'entreprises plus petites ont, quant à elles, eu un effet mitigé sur la réduction du nombre d'accidents de travail dans des milieux où l'on accordait pourtant moins d'importance à la sécurité au travail[20].

40. Dans le domaine des règlements à caractère environnemental, des études américaines ont permis de constater que les coûts de la réglementation relative à la qualité de l'eau excèdent largement les avantages obtenus. Certains commentateurs concluent que les règlements sur la qualité de l'air ont entraîné une baisse substantielle des émissions de certaines matières polluantes et que, tout compte fait, leurs avantages économiques sont peut-être proportionnels à leurs coûts[21]. D'autres soutiennent que les réductions observées ne résultent pas de la réglementation et que cette dernière n'a pas été efficace[22].

G. ATTÉNUER LA BAISSE DE PRODUCTIVITÉ DÉCOULANT DE LA RÉGLEMENTATION CONTRAIRE À L'INTÉRÊT PUBLIC

1. Analyse de rentabilité

41. L'analyse de rentabilité a aidé les gouvernements à prendre des décisions éclairées à l'égard de ce qu'il y a lieu de réglementer et de la mesure dans laquelle il est indiqué de le faire. Beaucoup de commentateurs sont d'avis qu'on pourrait et, en fait, que l'on devrait y recourir plus souvent. Il importe de comprendre qu'un règlement économiquement rentable ne peut que favoriser la productivité et la compétitivité, et qu'un règlement qui n'y satisfait pas ne peut qu'avoir l'effet contraire. Il est tout aussi important de voir qu'il y a des moyens d'estimer les avantages à tirer d'une amélioration de la qualité des ressources à accès libre non tarifées, comme les terres réservées à des fins récréatives et la faune[23].

42. Il est prouvé que beaucoup de nos règlements ne sont pas justifiés par des analyses de rentabilité. Les modifications apportées en mai 1991 au règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers démontrent bien que leurs auteurs n'ont pas prouvé qu'elles auraient des avantages

---

[18] D. Dewees et M. Trebilcock, «The Efficacy of the Tort System and its Alternatives: A Review of the Empirical Evidence», *Osgoode Hall Law Journal*, Vol. 30, No. 1, Spring, p. 129.

[19] *Ibid.*, p. 127-8.

[20] P. MacAvoy, P., *Industry Regulation and the Performance of the American Economy,* (New York: Norton, 1992), p. 92.

[21] Dewees and Trebilcock, op. cit., p. 120.

[22] MacAvoy, op. cit., p. 99-104.

[23] OCDE, Évaluation des avantages et prises de décisions environnementales, (Paris, 1992).

modification des produits et des procédés de fabrication, l'administration, les tests, les inspections, le respect des nouvelles exigences de la réglementation, la participation au processus de consultation et l'interjection d'appels à l'égard des exigences abusives. Les coûts d'observation peuvent prendre la forme de coûts au comptant ou de coûts d'opportunité ou des deux. En effet, on a dénoncé :

> . . . l'affectation de techniciens et de gestionnaires à des tâches administratives, ainsi que la confusion, les ralentissements et la perte d'efficience qui surviennent naturellement dans les entreprises qui assument des responsabilités légales de plus en plus nombreuses et souvent incohérentes [14].

36. Selon une étude récente, on estime qu'aux États-Unis, l'observation des règlements fédéraux à caractère social et économique a coûté en tout 328 milliards de dollars en 1990[15]. Aussi énormes que ces coûts puissent être, le plus important n'est pas leur ampleur en soi. Il s'agit avant tout de savoir si, dans chaque cas, les avantages de la réglementation en excèdent les coûts et s'il est possible de réduire ces derniers. Si les avantages l'emportent sur les coûts, le règlement accroît la productivité. Dans le cas contraire, il faut modifier la réglementation pour sauvegarder la compétitivité, ce qui peut impliquer l'abrogation partielle ou complète du règlement ou un changement au processus de réglementation qui soit propre à réduire les coûts d'observation.

37. Certains règlements bien connus, prévoyant surtout des normes de sécurité, ont un coût d'observation sans commune mesure avec les avantages obtenus[16]. Aux États-Unis (et probablement dans d'autres pays), le coût d'observation d'un certain nombre de règlements de ce genre s'élève à plus (et parfois beaucoup plus) de 100 millions de dollars par vie sauvée. (*Economic Report of the President*, février 1992)[17]. Cela implique que l'on pourrait sauver beaucoup plus de vies en usant de ces ressources autrement.

38. Des études sur la réglementation relative à la sécurité en milieu de travail ont permis de constater que si, dans certains cas, les avantages ont été nuls ou faibles en regard des coûts, ils sont en général à peu près proportionnels aux coûts globaux. Selon Dewees et Trebilcock,

> . . . la réglementation fédérale, d'État et municipale sur la santé et la sécurité au travail a eu un effet positif, mais le programme fédéral de réglementation a été plutôt anémique. On peut dire que la diffusion d'information, l'évolution de la perception de la santé et de la sécurité des travailleurs dans le grand public et les négociations collectives sur ces questions ont eu beaucoup plus d'impact. L'intervention du gouvernement n'est pas tellement nécessaire en milieu de travail, car les travailleurs et, dans une certaine mesure, les employeurs ont directement intérêt à assurer la santé et la sécurité de la main-d'oeuvre. L'indemnisation des accidents du travail semble contribuer grandement à assurer la sécurité sur les lieux de travail, tant en fournissant des incitatifs aux employeurs qu'en les informant implicitement, ainsi que les travailleurs, des risques que comporte leur lieu de travail. Pourtant, les normes gouvernementales renseignent sur les risques et

---

[14] Mémoire de *Canadian Manufacturing Industries Forum* au Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité du Comité permanent des finances, Chambre des communes, Ottawa, 3 novembre 1992, p. 3 et 4 .

[15] R. Hahn and T. Hopkins, «Regulation and Deregulation: Looking Backward, Looking Forward», *The American Entreprise*, Vol. 3, no. 4, juillet-août, p 70 à 79.

[16] En élevant des obstacles à l'importation et au commerce, les normes de qualité auxquelles les produits doivent satisfaire peuvent aussi servir à protéger des intérêts particuliers. Voir OCDE Consommateurs, normes de sécurité et commerce international (1991) et U.S. Congress, Office of Technological Assessment, *Global Standards: Building Blocks for the Future* (Washington 1992).

[17] Voir aussi *The Economist* (10 octobre 1992, p. 21 à 24) et John F. Morrall III, «Control of Regulation—a Washington Perspective» in T. D. Hopkins, ed., *Regulatory Policy in Canada and the United States* (Rochester: Rochester Institute of Technology), p. 9-12.

réglementation ne peut influer sur la balance commerciale d'un pays. Elle le peut, et Kalt[12] a montré de façon concluante que tel a été le cas aux États-Unis. Il a en effet constaté qu'en raison de leurs autres caractéristiques déterminantes (capitalisation, recherche et développement, concentration de compétences), les industries américaines assumant la plus grosse part des coûts directs et indirects de la réglementation à caractère environnemental affichaient des exportations nettes plus faibles que celles qui faisaient face à des coûts environnementaux moins élevés. Il importe de comprendre que si les règlements à caractère environnemental ou autre peuvent entraîner une baisse des exportations et de l'emploi dans certaines industries, ce qu'il s'agit de savoir, c'est s'ils produisent dans d'autres secteurs de l'économie des gains (une baisse de coûts) suffisants pour compenser les frais d'observation, c'est-à-dire s'ils satisfont au critère de la rentabilité.

E. MESURES RÉGLEMENTAIRES QUI RÉDUISENT LA COMPÉTITIVITÉ

32. La réglementation peut réduire la compétitivité et dissuader d'innover, ce qui réduit le taux de croissance de la productivité. Il est bon de distinguer entre deux catégories de cas. Dans la première, la réglementation vise à remédier à une lacune du marché, mais n'atteint pas son objectif ou l'atteint à un coût excessif. On peut aussi appeler les règlements de ce genre «règlements contraires à l'intérêt public». La réglementation peut être sans effet parce qu'il n'y a pas vraiment de lacune à combler dans le marché ou, s'il y en a une, parce qu'elle ne peut être comblée au moyen du type de règlement adopté, ni, peut-être, d'un autre type. Par contre, il se peut que le coût d'un règlement pris afin de combler une lacune du marché excède soit les avantages que le règlement confère («le remède est pire que la maladie»), soit le coût d'autres solutions.

33. Dans la deuxième catégorie de cas, la réglementation vise à favoriser des intérêts particuliers plutôt que l'intérêt public. Les règlements de cette nature sont censés transférer la richesse plutôt que l'accroître. Ils éliminent parfois la concurrence et perturbent ainsi les marchés des intrants et des extrants.

F. RÈGLEMENTS CONTRAIRES À L'INTÉRÊT PUBLIC

34. Les règlements contraires à l'intérêt public réduisent la productivité parce qu'ils coûtent inutilement cher et/ou parce que leur coût excède leurs avantages économiques. On peut ainsi imposer une réglementation à caractère économique (règlement sur les services publics) à une industrie compétitive en croyant à tort qu'elle constitue un monopole naturel. Par exemple, dans son mémoire au Sous-comité, AGT a soutenu que la maintien par le CRTC d'un long processus d'approbation des tarifs de services de télécommunications maintenant fournis par des entreprises rivales met les concurrents à l'abri les uns des autres au lieu de protéger les consommateurs contre les monopoles naturels, ce qu'on avait à l'origine l'intention de faire[13].

35. Les règlements contraires à l'intérêt public peuvent aussi comporter des normes de sécurité ou de protection de l'environnement abusives ou être axés sur la direction et le contrôle, ce qui peut entraîner des coûts d'observation excessifs. Les coûts d'observation comprennent le coût de

---

[12] J. Kalt, «The Impact of Domestic Environment Regulatory Policies on U.S. International Competitiveness» in A. M. Spence and H. Hazard, eds., *International Competitiveness,* (Cambridge: Ballinger, 1985), p. 221-262.

[13] Mémoire de AGT Limited au Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité du Comité permanent des finances, 27 octobre 1992, pages 5 à 8. Pour de plus amples informations, voir *Regulation and Competitiveness in the Telecommunications Industry* (mémoire de AGT Limited au Groupe directeur de la prospérité du gouvernement du Canada, juin 1992).

l'élimination du plomb de l'essence affaiblit la productivité de l'industrie réglementée (en augmentant ses coûts), mais l'économie en soins de santé, en cours de rattrapage et en frais d'entretien et coûts de remplacement des moteurs fait plus que compenser cette perte.

27. La réglementation peut aussi libérer des ressources à accès libre et à usage non tarifé. Par exemple, les règlements sur les gaz d'échappement peuvent améliorer la valeur récréative des terres et plans d'eau à accès libre. Cette plus-value peut être mesurée approximativement par des moyens indirects, et si elle excède le coût de la réduction des émissions gazeuses, la réglementation produit un avantage net. Mais comme les usagers de ces ressources y ont accès gratuitement, la hausse de leur valeur récréative ne se traduira pas en termes de PNB mesuré, et l'on aura l'impression que la réglementation réduit le PNB, le PNB par habitant et la productivité.

28. En résumé, un règlement qui satisfait au critère de la rentabilité entraîne aussi une hausse du PNB par habitant ou de la productivité globale, dans la mesure où les ressources réglementées sont tarifées. Quand elles ne le sont pas, le règlement peut être rentable, mais il réduit le PNB par habitant mesuré. Notre PNB par habitant serait plus faible, mais les Canadiens seraient quand même en meilleure posture avec le règlement que sans lui. Par contre, lorsque la somme des avantages tarifés et non tarifés est inférieure aux coûts, le règlement réduit le PNB par habitant et les Canadiens perdent au change.

29. Selon une affirmation récente, la réglementation peut accroître non seulement la productivité globale, mais aussi celle des entreprises auxquelles elle s'applique, si elle les oblige à améliorer leurs produits et leurs procédés de fabrication. Ainsi, ces améliorations, qu'elles apportent afin de se conformer aux règlements visant la protection de l'environnement, de la santé et de la sécurité, leur confèrent sur les marchés internationaux un avantage concurrentiel qui fait tôt ou tard augmenter leurs profits. Ainsi, leur coût net d'observation est nul et, dans les faits, le règlement ne leur coûte rien.

30. Ce que l'on sait de l'effet de la réglementation sur la productivité globale et les taux de croissance de la productivité a surtout trait au rôle joué par la multiplication des règlements à caractère social dans le ralentissement de la croissance de la productivité remarqué dans la plupart des pays industrialisés après 1970. Aux États-Unis, on a attribué de 10 à 15 p. 100 de la baisse du taux de croissance de la productivité aux conséquences directes et indirectes de la réglementation[11]. On semble n'avoir fait aucune estimation de l'effet de la réglementation sur la croissance de la productivité globale au Canada.

31. La présente étude a surtout porté sur le lien qu'il y a entre la réglementation et la productivité, parce que celle-ci est la mesure la plus exacte de la performance économique d'un pays. Pour être une mesure significative de la performance économique nationale, la compétitivité doit être définie en termes de productivité et de croissance de la productivité, ce qui ne veut pas dire que la

---

[11] W. Baumol et K. McLennan, eds., *Productivity Growth and U.S.: Competitiveness,* (New York: Oxford University Press, 1985), p. 9.
Au sujet des études américaines, voir E. Wolff, «The Magnitude and Causes of the Recent Productivity Slowdown in the United States: A Survey of Recent Studies» in Baumol and McLennan, op. cit.
Explications possibles de la baisse de la productivité au Canada : voir G. Stuber, «The Slowdown in Productivity Growth in the 1975-83 Period: A Survey of Possible Explanations» Rapport technique n° 43 de la Banque du Canada (Ottawa, 1986). Stuber laisse entendre que l'incertitude causée par la politique nationale en matière d'énergie pourrait avoir causé la baisse de la productivité dans le secteur des combustibles minéraux (p. 92).

professeur George Stigler, de l'Université de Chicago, ont commencé à remettre cet à priori en question. Leurs études ont révélé de nombreux cas de réglements et de régimes de réglementation qui ne servaient manifestement pas l'intérêt public[9].

23. La réglementation est coûteuse. Ce coût englobe ses frais d'administration, d'application et d'observation de même que les frais improductifs attribuables aux perturbations qu'ils entraînent dans les marchés des intrants et des extrants. De plus, en freinant l'adaptation économique et l'innovation, elle réduit le taux de croissance de la productivité et le revenu par habitant. Si ses coûts excèdent ses avantages, pour peu qu'ils soient bien mesurés, la réglementation abaisse la productivité globale et le revenu par habitant. Dans le cas contraire, le taux de productivité et le revenu par habitant augmentent.

24. L'analyse faite par la *U.S. Environmental Protection Agency* des conséquences de l'élimination (quasi totale) du plomb ajouté à l'essence illustre la façon dont un règlement qui répond au critère de l'avantage économique doit aussi améliorer la productivité[10]. Le règlement en question a fait monter le coût de raffinage d'environ 500 millions de dollars par année, ce qui entraîné une baisse de productivité des raffineries. Il comportait aussi les avantages quantifiables suivants :

- **Amélioration de l'état de santé des enfants :** L'abaissement du taux de plomb sanguin chez les enfants entraîne une baisse des coûts des soins de santé et des cours de rattrapage. L'économie en ressources est de l'ordre de 400 millions de dollars par année.

- **Baisse de la tension artérielle chez les adultes :** L'abaissement du taux de plomb sanguin chez les adultes réduit l'incidence de la haute tension et de l'hypertension artérielles, des attaques d'apoplexie et des crises cardiaques. Les frais médicaux ainsi épargnés et les revenus non perdus en raison de la baisse du nombre de décès prématurés s'élèvent, estime-t-on, à environ 5 milliards de dollars par année.

- **Réduction de l'utilisation d'essence contre-indiquée :** On utilise moins souvent de l'essence avec plomb dans des moteurs conçus pour fonctionner à l'essence sans plomb, ce qui réduit la production d'autres matières polluantes (surtout l'ozone troposphérique) et l'encrassement des moteurs. Les dommages ainsi évités s'élèvent approximativement à 700 millions de dollars par année.

- **Réduction des frais d'entretien des véhicules :** La réduction de la corrosion causée par le plomb fait baisser les frais d'entretien et de mise au point, ce qui, avec la réduction de la consommation d'essence, entraîne une économie de 900 millions de dollars par année.

25. L'élimination du plomb dans l'essence a valu à l'économie américaine des avantages **nets** (c'est-à-dire que la valeur des ressources libérées est supérieure à celle des ressources utilisées) de quelque 6 milliards de dollars par année ou, si l'on exclut les avantages que représentent les décès prématurés évités grâce à la baisse de la tension artérielle chez les adultes, de 1 milliard de dollars par année. Se basant sur ce dernier chiffre, l'analyse de l'EPA montre qu'avec la réglementation, le PNB des États-Unis, bien mesuré, est d'environ 1 milliard de dollars supérieur à ce qu'il serait sans elle. Ce gain entraîne des hausses correspondantes du PNB par habitant et de la productivité totale (globale) des facteurs.

26. Cet exemple illustre un point important. Même s'il réduit la productivité de l'industrie qu'il vise, un règlement peut respecter le critère de la rentabilité s'il entraîne des hausses plus qu'équivalentes de la productivité dans d'autres secteurs de l'économie. Dans le cas ci-dessus,

---

9 Pour une vue d'ensemble des résultats de ces études, voir Jacobs . La maîtrise de la réglementation publique : une nouvelle autodiscipline, *L'Observateur de l'OCDE*, n° 175, avril-mai 1992, p. 4 à 8.

10 OCDE, Évaluation des avantages et prises de décisions environnementales, Paris, 1992.

déficit au compte courant des États-Unis résulte du déficit budgétaire du gouvernement fédéral et que seules une réduction de ce déficit ou une augmentation de l'épargne intérieure peuvent en venir à bout[8].

17. En résumé, il semble que la plupart des observateurs préfèrent définir la compétitivité nationale en termes de productivité et de taux de croissance. Ainsi, lorsqu'ils sont élevés, la productivité et son taux de croissance sont synonymes de compétitivité, tandis que lorsqu'ils sont faibles, ils révèlent une insuffisance de la compétitivité.

18. On peut considérer la compétitivité comme un processus perpétuel consistant à *faire de meilleures choses* et à *faire mieux les choses*. Les décideurs doivent donc déterminer l'influence de la réglementation du gouvernement sur ce processus.

C. DIRECTION ET CONTRÔLE OU STIMULATION DU MARCHÉ

19. Il existe diverses méthodes de réglementation, mais les récents débats ont surtout porté sur deux d'entre elles : la réglementation de direction et de contrôle et la réglementation de stimulation du marché. Les règlements du premier type prescrivent le rendement à atteindre et les moyens d'y arriver, c'est-à-dire ce qu'il faut faire pour s'y conformer. Prescrire la façon de se conformer aux règlements, c'est prescrire les caractéristiques du produit et celles de son processus de production.

20. Dans son mémoire au Sous-comité, CP Rail a donné des exemples de prescriptions sur la façon d'atteindre les objectifs visés par la réglementation :

> Bien que certains règlements prescrivent «quoi faire», par exemple en établissant des normes, beaucoup, plus détaillés, prescrivent «comment faire»; cette dernière approche a été souvent favorisée pour les règlements en matière d'exploitation et de sécurité.
>
> Par exemple, les règlements régissant les méthodes d'essai de frein à même les trains indiquent non seulement comment procéder à ces essais, mais aussi quand et par qui ils peuvent être effectués.
>
> Les trains doivent s'arrêter tous les 1 500 milles pour que tous les wagons puissent être inspectés. Cette distance a peu à voir avec la nécessité d'une inspection.
>
> L'utilisation du parc est réduite par le degré d'entretien précis des locomotives dicté par la réglementation. Une locomotive doit être retirée du service pour être inspectée tous les 90 jours, quelle que soit la distance qu'elle a parcourue pendant cette période. Le processus d'inspection même est aussi prescrit en détail. (p. 8)

21. La réglementation axée sur la stimulation du marché prescrit aussi des objectifs, mais laisse à ceux qui sont chargés de son application une certaine liberté quant à la façon de les atteindre, ce qui peut en réduire les coûts d'application et d'observation. Dans l'exemple ci-dessus, une réglementation axée sur la stimulation du marché obligerait CP Rail à assurer l'intégrité mécanique de son matériel roulant, mais lui laisserait le choix des moyens à employer. Il peut cependant s'avérer plus difficile de surveiller et de vérifier l'application d'une norme fondée sur le rendement.

D. IMPACT DE LA RÉGLEMENTATION SUR LA COMPÉTITIVITÉ

22. La réglementation peut avoir un impact positif ou négatif sur la compétitivité. Pendant longtemps, on a simplement présumé qu'elle protégeait l'intérêt public, car en comblant les lacunes du marché, elle accroissait la productivité. À la fin des années 60, des économistes, à l'instar du

---

[8] Voir U.S. Department of Commerce, International Trade Administration, *Improving U.S. Competitiveness,* travaux d'une conférence tenue au ministère du Commerce des É.-U., mardi 22 septembre 1987 et Competitiveness Policy Council, *Building a Competitive America : First Annual Report to the President and Congress.* (Washington, 1992).

> . . . l'augmentation de la part d'exportations ou l'amélioration de la balance commerciale ne sont des indices pertinents de la compétitivité que si elles s'accompagnent d'un accroissement de la productivité et du revenu réel. Ainsi, la croissance de la productivité d'un pays, envisagée comparativement à celle de ses principaux compétiteurs, est le facteur essentiel à considérer pour déterminer dans quelle mesure il réussira à long terme à demeurer concurrentiel sur les marchés mondiaux[6].

11. L'inquiétude qu'éprouvent public et acteurs politiques à l'égard de la compétitivité est souvent motivée par leur crainte de perdre des emplois en raison des importations ou de se voir évincés sur les marchés d'exportation, mais la prospérité nationale est en définitive une question de productivité. La performance commerciale n'est pas une fin en soi. Elle n'est importante que lorsqu'elle est découle de la productivité, et il n'y a pas nécessairement de rapport entre les deux. Les déséquilibres de la balance des paiements et l'insuffisance de la productivité n'ont ni les mêmes causes, ni les mêmes solutions.

12. Selon des études statistiques récentes et poussées, les écarts entre les taux de croissance de la productivité de divers pays sont fonction du revenu par habitant de chacun (les pays pauvres connaissent une croissance plus rapide, ce qui implique une convergence des revenus) et du rapport entre leurs investissements et leur PNB. Quelles que soient ces deux variables, force est de constater qu'il n'y a aucune corrélation entre le taux de croissance de la balance commerciale et celui de la productivité (Levine et Renelt, 1992)[7].

13. L'absence de corrélation entre ces deux taux de croissance est prévisible pour un certain nombre de raisons. Premièrement, le commerce est fondé sur un avantage comparatif et non sur un avantage absolu. La nation la plus productive peut accroître ses revenus en important des biens et des services dont ses fabricants produisent *relativement* moins, tandis que la nation la moins productive peut y arriver en exportant les produits dont ses fabricants produisent *relativement* plus.

14. Deuxièmement, comme l'expression le laisse deviner, la balance des paiements d'un pays a pour rôle d'équilibrer. Ceci a pour implication importante qu'un déficit au compte courant peut découler d'un surplus aux comptes de capitaux, c'est-à-dire d'une entrée nette de capitaux. Il y a entrée nette de capitaux lorsque l'épargne intérieure ne suffit pas à financer l'investissement intérieur et/ou à éponger le déficit du gouvernement.

15. Ainsi, un pays jouissant de perspectives d'investissement exceptionnelles (par exemple les États-Unis au XIX^{e} siècle, le Canada dans la première moitié du XX^{e} siècle) peut accuser un déficit au compte courant, et même si elles sont concurrentielles, ses industries importatrices et exportatrices semblent avoir une piètre performance.

16. De même, un pays aux prises avec de lourds déficits budgétaires peut aussi afficher des entrées nettes de capitaux et les déficits correspondants au compte courant. Un déficit au compte courant est essentiellement la quantité de biens et services que consomme le gouvernement en sus de ce que peuvent financer les contribuables et l'épargne. Par exemple, beaucoup de gens pensent que le

---

6 Conseil économique du Canada, Agir ensemble : productivité, innovation et commerce (Ottawa, 1992), p. 7.

7 Quel que soit le rapport investissements/PNB, il n'y a aucune corrélation entre la croissance réelle du PNB par habitant et les rapports exportations/PNB, importations/ PNB, échanges globaux/PNB, «importations excédentaires»/ PNB ou «exportations excédentaires»/PNB. Il y en a une entre, d'une part, le rapport investissement/ PNB et, d'autre part, les rapports exportations/PNB, importations/PNB et échanges globaux/PNB.

6. L'approche axée sur la productivité et sa croissance se fonde sur l'hypothèse voulant qu'en définitive, les gouvernements nationaux aient pour mission de maximiser la richesse par habitant, c'est-à-dire les revenus de leur population actuelle et à venir. L'accroissement de la compétitivité passe donc forcément par la hausse du revenu par habitant. Michael Porter, qui est peut-être l'un des plus éminents experts en matière de compétitivité, épouse cette approche :

> La seule notion de compétitivité qui soit valable à l'échelle des pays est fondée sur la productivité nationale. Pour que le niveau de vie s'accroisse dans un pays, la productivité de ses entreprises doit atteindre des niveaux élevés et s'y maintenir avec le temps... L'accroissement perpétuel de la productivité n'est possible qu'avec un *perfectionnement* perpétuel de l'économie. Les entreprises du pays doivent sans cesse accroître la productivité des industries en place en fabriquant des produits de meilleure qualité, en leur conférant des caractéristiques convoitées, en améliorant la technologie à laquelle ils font appel ou en rendant leurs méthodes de production plus efficientes... Les entreprises du pays doivent aussi acquérir le savoir-faire nécessaire pour concurrencer des segments de plus en plus avancés de l'industrie dont la productivité est généralement élevée. Parallèlement, une économie évolue lorsqu'elle concurrence avec succès des industries tout à fait nouvelles et d'avant-garde[2].

7. Certaines définitions de la compétitivité tendent à accorder aux résultats commerciaux et à la productivité une importance égale. Par exemple, la Commission présidentielle de la compétitivité industrielle définit la productivité de la façon suivante :

> Mesure dans laquelle une nation peut, dans un marché libre soumis à des règles équitables, produire des biens et des services qui répondent aux exigences des marchés internationaux tout en maintenant et en accroissant le revenu net de ses citoyens[3].

8. Dans sa récente étude de l'économie canadienne (OCDE, 1992), l'OCDE adopte cette définition avec certaines réserves. Selon l'organisme,

> ... la notion de compétitivité comporte un aspect à court terme et un autre à long terme. Le facteur *à court terme* consiste en la capacité de répondre aux exigences des marchés internationaux..Une nation peut difficilement y parvenir si ses coûts par unité de production excèdent ceux des autres pays. Ce type de perte de compétitivité se produit lorsque l'augmentation des coûts salariaux et autres n'est pas compensée par une augmentation de la compétitivité. Le facteur *à long terme* de la définition ... est celui du revenu net par habitant. Une nation est considérée comme compétitive lorsque le revenu réel de sa population se maintient ou augmente par rapport à celui d'autres pays[4].

9. L'étude de l'OCDE traite ensuite presque exclusivement de la croissance de la productivité et souligne que «... à long terme, la compétitivité d'une nation dépend essentiellement de sa capacité à rendre sa main-d'oeuvre plus productive que celle d'autres pays et, dans une moindre mesure, de la proportion de sa population qui est active[5]».

10. Le Conseil économique du Canada (1992) adopte une approche similaire en soutenant que la performance commerciale n'est vraiment révélatrice du bien-être économique d'un pays que si elle est attribuable à une productivité accrue :

---

2 M. Porter, *The Competitive Advantage of Nations* (New York: The Free Press, 1990), p. 6-7.

3 Competitiveness Policy Council, *Building a Competitive America: First Annual Report to the President and Congress* (Washington, 1992).

4 OCDE, Réforme réglementaire, privatisation et politique de la concurrence, (Paris, 1992), p. 52.

5 *Ibid.*

CHAPITRE 3

Réglementation et compétitivité

A. SOUCI DE COMPÉTITIVITÉ NATIONALE

1. Les pays se soucient de leur compétitivité nationale depuis assez peu de temps et pour diverses raisons. Les États-Unis s'en préoccupent en raison du déficit important et constant de leur balance des paiements et du déficit de leurs échanges commerciaux avec le Japon.

2. Dans d'autres pays de l'OCDE, ce souci est particulièrement important depuis la libéralisation des restrictions internationales au commerce et aux mouvements de capitaux. Les gouvernements ont de plus en plus de mal à protéger les entreprises nationales de la concurrence internationale. Il serait nettement abusif d'affirmer que le protectionnisme est chose révolue, mais les gouvernements en sont venus à la conclusion que la meilleure façon dont les industries menacées par la concurrence étrangère puissent réagir est de s'adapter, soit en devenant elles-mêmes concurrentielles, soit en recanalisant leurs ressources vers des activités où elles pourraient le devenir. Par ailleurs, on a maintenant compris que l'adaptation à des circonstances en perpétuelle évolution n'est pas uniquement l'affaire des entreprises ou des industries qui font face à une perte de leurs débouchés, mais qu'elle passe par un écheveau complexe de liens se renforçant mutuellement entre les établissements d'enseignement, les organismes de recherche, les clients et les fournisseurs et qu'elle est tributaire d'une politique publique souple.

3. Essentiellement, s'attaquer aux problèmes de compétitivité, c'est agir sur les facteurs essentiels à la croissance économique. Pour ce faire, il faut d'abord reconnaître qu'il ne suffit pas d'augmenter les dépenses du gouvernement pour améliorer une performance économique nationale médiocre.

B. DÉFINIR LA COMPÉTITIVITÉ NATIONALE

4. Il existe de nombreuses définitions de la compétitivité. La plupart la font dépendre d'un certain nombre de facteurs, et les définitions varient selon les facteurs sur lesquels elles insistent le plus. En général, la compétitivité est envisagée sous l'un des deux rapports suivants : celui des résultats commerciaux, et celui de la productivité.

5. Selon la définition du premier type, axée sur les résultats commerciaux, une bonne compétitivité implique à la fois un surplus au compte courant, une part constante ou en croissance des marchés mondiaux et une évolution graduelle de la composition des exportations qui privilégie la valeur ajoutée ou les produits de haute technologie[1]. Par exemple, aux fins de l'examen en cours de l'impact de ses règlements sur la compétitivité canadienne, le ministère fédéral de l'Agriculture définit la compétitivité comme étant «la capacité soutenue d'améliorer sa part du marché et de la maintenir . . . et d'en tirer des gains».

---

[1] Voir, par exemple, Lodge et Scott, *U.S. Competitiveness in the World Economy* (Boston: Harvard University Press, 1985) et D'Cruz et Fleck, *Canada Can Compete!* (Montréal: Institut de recherches politiques, 1985).

Figure 2.2

CLASSIFICATION DES EFFORTS DÉPLOYÉS POUR RÉFORMER LE PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION FÉDÉRALE, DE 1972 À 1992

1. **Efforts en vue d'améliorer les projets de réglementation avant qu'ils n'aient force de loi**

    - Exigence de l'AISE pour l'élaboration de nouveaux règlements importants dans le domaine de la santé, de la sécurité et de l'équité (à partir d'août 1978)
    - «Principes directeurs de la politique fédérale en matière de réglementation» (1986)
    - «Code d'équité du citoyen en matière de réglementation» (1986)
    - État des projets de réglementation — deux fois l'an (en vigueur en mai 1983)
    - Projets de réglementation fédérale annuels (en vigueur à la fin de 1986)
    - Résumé de l'étude d'impact de la réglementation obligatoire pour les nouveaux règlements (1986)
        - consultation préalable
        - examen des solutions de rechange
        - impact prévu, plus particulièrement analyse de rentabilité
        - stratégie relative au respect des règlements
        - publication préalable des projets de règlement aux fins d'avis et d'observations

2. **Efforts en vue d'améliorer les programmes de réglementation existants ou les règlements**

    - Évaluation périodique de tous les programmes de réglementation
        - initialement, tous les trois à cinq ans (1977)
        - cycle fixé à sept ans (1986)
        - période laissée à la discrétion du sous-ministre (1991)
    - Révision périodique des lois de réglementation, tous les dix ans, par les comités parlementaires (1986)
    - Révision par le Comité mixte permanent de l'examen de la réglementation des règlements promulgués récemment (mise en place en 1972)
        - l'examen s'attache surtout à la forme et à la légalité
        - le Comité est autorisé à présenter à la Chambre des communes une résolution négative pour rejeter les règlements (1986)

Source : figure provenant du Tableau 2-1.

- Programmes de réglementation à évaluer au moins tous les sept ans, mars 1986[5]

- Programmes de réglementation à examiner tous les sept ans, novembre 1987[5]

(g) Annulation de règlements par résolution négative[4] du Comité mixte permanent de l'examen de la réglementation, 1986[5]

(h) Projet de réglementation fédérale (annuel), décembre 1987[5]

(i) Améliorations apportées au processus d'examen de l'ébauche juridique effectué par la SBCP-J 1986-1988

(j) Changements institutionnels

- Secrétariat du Conseil du Trésor pour le Comité du Cabinet sur la privatisation, les affaires réglementaires et les opérations, de mars 1986 à août 1986

- Direction des affaires réglementaires (au BPAR)[2], de septembre 1986 à février 1991

- Division des affaires réglementaries (au Conseil du Trésor)[3], de février 1991 jusqu'à maintenant

---

1. En 1979, le gouvernement conservateur charge le ministre d'État (Conseil du Trésor) de la réforme de la réglementation; en 1980, le gouvernement libéral confie ce mandat au président du Conseil du Trésor.
2. Un ministre des Affaires réglementaires est nommé en février 1986 (il est aussi président du Conseil privé et leader parlementaire du gouvernement).
3. En février 1991, la DAR (BPAS) devient la division des affaires réglementaires au Secrétariat du Conseil du Trésor; le ministre responsable des Affaires réglementaires devient président du Conseil du Trésor.
4. Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation prépare la résolution.
5. Cette réforme est mise en place en novembre 1992.

Source : Voir la description détaillée dans Stanbury (1992, Ch. 3, 4).

Figure 2.1

RÉSUMÉ DES RÉFORMES DU PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION FÉDÉRALE, DE 1972 À 1992

1. **Gouvernement libéral de Pierre Trudeau, de 1972 à juin 1979**

   (a) Création du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires, 1972

   (b) Évaluation périodique des programmes de réglementation (tous les 3 à 5 ans, septembre 1977

   (c) Étude des répercussions socio-économiques (des nouveaux règlements importants sur la santé, la sécurité et l'équité, 1er août 1978 jusqu'en août 1986)

2. **Gouvernement conservateur de Joe Clark, de juin 1979 à mars 1980**

   (a) Changements institutionels : Bureau du coordonnateur, Réforme de la réglementation[1], décembre 1979 (jusqu'en mars 1986)

3. **Gouvernement libéral de Pierre Trudeau, mars 1980 à septembre 1984**

   (a) État des projets de réglementation (deux fois par an), mai 1983 (jusqu'en décembre 1986)

4. **Gouvernement progressiste-conservateur de Brian Mulroney, septembre 1984 à avril 1992**

   (a) Principes directeurs de la politique fédérale en matière de réglementation, février 1986[5]

   (b) Code d'équité du citoyen en matière de réglementation, mars 1985[5]

   (c) Ensemble d'améliorations à apporter au Programme de réglementation (46 initiatives de réforme), mars 1986[5]

   (d) Mécanismes de consultation publique — publication préalable du REIR dans la partie I de la *Gazette du Canada* pour inviter la population à donner son point de vue, mars 1986[5]

   (e) Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR), septembre 1986[5]

   (f) Évaluation périodique des règlements, lois et programmes de réglementation

      - Lois à caractère réglementaire soumises à l'examen des Comités parlementaires sur un cycle de dix ans, mars 1986[5]

45. c) **Présentation** : Le sous-ministre du ministère promoteur du règlement envoie le projet de règlement et la documentation d'appoint au chef de la section du Bureau du Conseil privé au ministère de la Justice (BCPJ). Il en envoie également un exemplaire à la Direction des affaires réglementaires (DAR) du Secrétariat du Conseil du Trésor et au Bureau du Conseil privé.

46. d) **Examen par les organismes centraux** : La DAR examine toutes les propositions pour s'assurer qu'elles sont conformes à la politique du gouvernement en matière de réglementation. Le Bureau du Conseil privé examine les propositions pour s'assurer qu'elles cadrent avec les politiques générales du gouvernement. Le BCPJ examine les règlements afin de s'assurer qu'ils sont juridiquement fondés.

47. e) **Approbation par le ministre** : Le ministre titulaire du ministère promoteur du règlement approuve celui-ci ainsi que la documentation d'appoint et les soumet au Bureau du Conseil privé (section des Décrets) pour examen; le Comité spécial du Conseil se charge de cet examen.

48. Les renseignements dont disposent les ministres pour prendre des décisions sur les projets de règlement comprennent au moins le REIR et un plan de communications.

49. f) **Publication préalable** : Le règlement et le REIR sont publiés au préalable sous forme d'ébauche dans la Partie I de la *Gazette du Canada*, afin que le public puisse s'exprimer à nouveau.

50. g) **Présentation du texte définitif** : Après la publication préalable, le ministre titulaire du ministère promoteur du règlement soumet le texte définitif ainsi que le REIR à l'approbation définitive du Comité spécial du Conseil du Bureau du Conseil privé.

51. Si le Comité spécial l'approuve, le règlement est enregistré.

52. h) **Enregistrement et publication** : Le règlement et le REIR sont publiés dans la Partie II de la *Gazette du Canada*.

53. i) **Examen du Parlement** : En dernier lieu, le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation examine tous les règlements. Il peut recommander au gouvernement que des modifications soient apportées, faire rapport au Parlement sur les problèmes que ses membres ont décelés ou proposer au Parlement qu'un règlement soit désavoué.

- utiliser la réglementation seulement si l'intervention gouvernementale est justifiée et que la réglementation constitue la meilleure solution;

- veiller à ce que la méthode de réglementation choisie maximise les avantages nets;

- établir un cadre et affecter les ressources nécessaires pour la mise en oeuvre des programmes de réglementation;

- pourvoir à un processus de réglementation ouvert, permettant au public de participer à l'élaboration et donnant une explication claire des prescriptions réglementaires;

- établir clairement la responsabilité des fonctionnaires pour ce qui est des mesures de réglementation.

Administration du processus

40. En février 1991, le gouvernement a désigné le président du Conseil du Trésor du Canada comme ministre chargé des Affaires réglementaires.

41. C'est à la Direction des affaires réglementaires (DAR) du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) qu'il incombe de veiller à ce que les ministères et organismes suivent la politique du gouvernement en cette matière. La DAR vérifie si les projets de règlement établis par les ministères et organismes sont conformes à la politique et elle les aide à soumettre les meilleurs règlements possibles ou à trouver d'autres solutions qui répondent aux mêmes objectifs.

42. La DAR publie également en décembre de chaque année les *Projets de réglementation fédérale*, qui décrivent les initiatives de réglementation pour l'année à venir.

Processus d'approbation[11]

43. a) **Consultation** : Le processus de réglementation débute par la décision de réglementer. À ce moment — et même plus tôt, si possible, à l'étape de définition des problèmes —, le ministère annonce son intention et consulte les parties intéressées. Il peut publier un avis préalable en faisant inscrire son projet dans les Projets de réglementation fédérale que produit chaque année, en décembre, le Secrétariat du Conseil du Trésor. Il peut également publier un avis d'intention de prendre un règlement dans la Partie I de la *Gazette du Canada*. En outre, les ministères peuvent utiliser des bulletins, des communiqués de presse, des babillards électroniques, des comités consultatifs et d'autres mécanismes pour joindre le public.

44. b) **Rédaction du règlement** : Le ministère qui prend la décision de réglementer est responsable de la rédaction du règlement. Il rédige également le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR), qui explique l'objet du règlement proposé, les solutions de rechange envisagées et les résultats escomptés. En outre, ce document résume les résultats des consultations avec les parties intéressées et expose les réponses du ministère aux préoccupations soulevées.

---

[11] Les règlements se répartissent en trois catégories : ceux pris par le gouverneur en conseil (GEC); ceux pris par un ministre (qu'un ministre est habilité à prendre sous le régime d'une loi); et ceux pris par le GEC ou par un ministre qui touchent directement les dépenses de l'État. Le processus décrit ici ne s'applique qu'à la première catégorie de règlements, qui constituent la vaste majorité.

à la Chambre un rapport contenant une résolution à cet effet. Sauf si la Chambre examine le rapport et vote son rejet, la résolution qu'il contient est réputée adoptée lorsque 15 jours de séance se sont écoulés après que la motion d'adoption du rapport a été inscrite au Feuilleton. La résolution est alors considérée comme un ordre de la Chambre portant que le règlement soit annulé.

36. Le pouvoir de désaveu a été invoqué quatre fois depuis son institution en 1986. La dernière fois (le rapport pertinent a été déposé le 19 novembre 1992), il s'agissait du règlement interdisant les démonstrations et la distribution de documents dans un rayon de 50 mètres de l'entrée d'un édifice du Parlement.

D. L'ÉTABLISSEMENT DES RÈGLEMENTS TEL QU'IL SE FAIT ACTUELLEMENT[10]

37. Sur le plan juridique, un règlement peut découler d'une loi adoptée par le Parlement ou d'un instrument législatif pris en vertu d'une loi. Dans la présente section, nous décrivons uniquement le second de ces éléments, moins connu et qui est à l'origine de la grande majorité des règlements en vigueur et des nouveaux règlements adoptés chaque année.

1. Prescriptions législatives

38. La *Loi sur les textes réglementaires* énonce les formalités essentielles de la prise des règlements par le gouvernement fédéral, notamment :

- La section du Bureau du Conseil privé du ministère de la Justice doit examiner les projets de règlement afin de s'assurer de leur légalité.
- Les règlements doivent être enregistrés par le Registraire des textes réglementaires dans les sept jours suivant leur approbation.
- Le gouvernement doit publier ses règlements dans la Partie II de la *Gazette du Canada*, dans les 23 jours suivant leur enregistrement.
- Les règlements ont force de loi dès leur enregistrement. Toutefois, ils n'entrent en vigueur qu'après leur publication dans la Partie II de la *Gazette du Canada* ou, s'ils sont exemptés de la publication, après que le gouvernement les a notifiés directement aux personnes qui y sont visées.

2. Processus administratif

Objectifs de la politique

39. Comme on l'a déjà mentionné, le gouvernement a instauré en 1986 un nouveau processus de réglementation. Les principes qui le sous-tendent sont définis dans le Code du citoyen : Équité en matière de réglementation et dans les Principes directeurs de la politique de réglementation, révisés et publiés de nouveau en février 1992 (voir l'**Annexe II**). Le Code et la Politique fixent les modalités que les ministères doivent respecter dans la conduite de leurs activités de réglementation. Voici les principales règles à cet égard :

[10] Adaptation du document du Secrétariat du Conseil du Trésor intitulé *Établissement de la réglementation au Canada* (Ottawa : ministre des Approvisionnements et Services, 1992). Voir également l'Annexe I.

29. Quatrièmement, le BCPJ et la DAR, par suite d'une recommandation du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, ont arrêté une politique visant la modification de règlements découlant de plusieurs lois au moyen d'un seul règlement omnibus ministériel. Le premier de ces règlements omnibus a été pris en octobre 1992. Il s'agit de modifications non controversées ou d'ordre administratif qui ne seraient pas couvertes par ailleurs.

30. Cinquièmement, le BCPJ a amorcé en 1988 le projet pilote d'*Accès direct aux lois et règlements*. On veut constituer une riche base de données grâce à laquelle les utilisateurs auront accès électroniquement à des versions codifiées et à jour de tous les lois et règlements fédéraux. Ce projet permettra l'automatisation des fonctions du BCPJ, mettra ce dernier en communication avec les différents ministères et rendra possible la transmission électronique des documents au sein du gouvernement fédéral. Il devrait être opérationnel en décembre 1993.

8. Changements organisationnels récents

31. Dans son discours du budget de février 1991, le ministre des Finances a aboli le Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires et déplacé la fonction des affaires réglementaires au Secrétariat du Conseil du Trésor[9]. L'examen centralisé des nouveaux règlements et l'élaboration d'un plan annuel ont été maintenus (voir l'**Annexe 4**). Puis, en mai, on a apporté certaines modifications au processus de réglementation.

32. Premièrement, le volet informatif et la supervision de l'«intégration» des initiatives de réglementation au programme général du gouvernement sont passés du BPAR au Bureau du Conseil privé. La fonction de gestion de la politique et la responsabilité de l'ensemble du processus sont demeurées à la Direction des affaires réglementaires, au Secrétariat du Conseil du Trésor.

33. Deuxièmement, depuis mai 1991, le ministre qui propose un nouveau règlement doit signer le REIR ainsi que le projet de règlement, ce qui renforce son obligation de rendre compte de l'analyse. Auparavant, le REIR était négocié entre des agents de rang relativement inférieur appartenant d'une part au ministère proposant le règlement, d'autre part à la DAR, du Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires. Les documents n'étaient pas signés, mais simplement marqués de l'estampille d'approbation de la DAR.

34. Troisièmement, ce sont les ministres eux-mêmes qui décident maintenant s'il convient de publier au préalable les règlements ministériels (à l'aide des critères du Conseil du Trésor). Toutefois, tous les règlements qui se rendent au gouverneur en conseil doivent être approuvés par le Comité spécial du Conseil pour que la publication préalable ne soit pas nécessaire. En apposant sa signature, le ministre se trouve à recommander le projet de règlement au Comité spécial du Conseil (sous-comité du Cabinet, actuellement composé de douze ministres et présidé par le leader à la Chambre), lequel donnera au règlement force de loi.

9. Comité mixte permanent d'examen de la réglementation (et pouvoir de désaveu)

35. En 1986, on a intégré au Règlement de la Chambre des communes une procédure de résolution par la négative, qui est amorcée par le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation. Lorsqu'il considère qu'un règlement particulier doit être annulé, le Comité présente

---

[9] La Direction de la privatisation est passée au ministère des Finances, où se trouve également la Direction générale des sociétés d'État (établie en 1984), qui conseille le Conseil du Trésor et le ministre des Finances sur les sociétés du gouvernement fédéral.

- **Consultation** : Le ministère ou l'organisme résume les consultations interministérielles, intergouvernementales et du secteur privé qui ont eu lieu. Les consultations devraient avoir lieu dès les premiers stades de l'élaboration, avant qu'on arrête des mesures précises.

7. Efforts visant à améliorer les opérations du Bureau du Conseil privé à la Justice (BCPJ)

24. Au nom du greffier du Conseil privé[8], les fonctionnaires du BCPJ examinent tous les projets de règlement pour s'assurer qu'ils : (i) sont autorisés en vertu d'une loi habilitante, (ii) respectent la *Charte canadienne des droits et libertés*, (iii) ne constituent pas une utilisation inhabituelle ou non prévue de la mesure habilitante et (iv) respectent les normes de rédaction et de style.

25. Le volume de travail du BCPJ a augmenté considérablement au cours de la dernière décennie parce qu'on a eu de plus en plus tendance—une tendance qui a débuté avec la législation sur l'énergie au début des années 1980—à adopter des «lois-cadres» qui prévoient l'adoption de règlements pour des dispositions de fond. Souvent, les nouveaux règlements touchent directement aux droits, devoirs et obligations des citoyens. Cette façon de procéder s'éloigne de la démarche classique où l'on ne gardait pour les règlements que les détails et normes techniques.

26. Conformément à une directive du Cabinet de 1986, le BCPJ doit prendre en moyenne trois mois pour examiner les projets de règlement. Le BCPJ respecte généralement cet objectif, mais la moyenne en question ne vise que les «dossiers actifs». En cours d'examen, le BCPJ doit souvent poser à un ministère-client des questions au sujet d'un dossier; si le ministère ne répond pas dans un délai de 30 jours, le BCPJ déclare le dossier «inactif».

27. Le BCPJ signale plusieurs améliorations à ses activités. Premièrement, il a élaboré et diffusé en 1988 un manuel de rédaction et un manuel de révision afin d'aider le personnel de soutien dans les ministères-clients et au sein des Services juridiques ministériels (ministère de la Justice). Deuxièmement, depuis 1987, il affecte aux projets d'envergure des équipes d'avocats expérimentés qui se consacrent exclusivement à cette tâche jusqu'à son achèvement. On procède de cette façon lorsque de nouveaux règlements exigent un effort considérable et qu'on perturberait le flux normal du travail en les examinant selon la filière habituelle. Les affectations durent en moyenne de trois à six mois et, entre-temps, d'autres avocats sont engagés pour veiller aux opérations courantes. Par exemple, on a eu recours à cette approche pour les règlements liés à l'ALE, à la TPS ainsi qu'à la faillite et aux pensions.

28. Troisièmement, le BCPJ a consenti il y a peu de temps à affecter des avocats auprès d'Environnement Canada, afin d'aider ce ministère à rédiger des règlements et à améliorer de façon générale sa capacité de rédiger et de traiter les règlements. Il s'agit d'un projet pilote de deux ans et on s'attendait à ce qu'un projet analogue soit réalisé vers la fin de 1992 avec Transports Canada, cette fois pour les règlements du transport. Ce sont les ministères-clients qui fournissent les ressources pour ces équipes satellites. Le BCPJ est naturellement disposé à tenter l'expérience, mais il est réticent à généraliser la pratique à tous les principaux ministères qui établissent des règlements. Une préoccupation évidente est qu'un système satellite pourrait diluer le contrôle du BCPJ et compromettre la cohérence de forme à laquelle un examen centralisé est censé pourvoir. Qui plus est, un système satellite pourrait s'avérer peu commode à cause du nombre limité de rédacteurs, réviseurs et conseillers juridiques compétents, des ressources qui pourraient ne pas être utilisées de façon optimale.

---

[8] En vertu de l'article 3 de la *Loi sur les textes réglementaires*, le greffier du Conseil privé doit certifier que les projets de règlement (et les autres instruments subordonnés) sont corrects sur le plan de la forme et conformes à la Constitution.

6. Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR)

22. Le REIR «constitue un outil de travail pour les différents ministères et organismes lorsqu'ils ont à considérer et à mener à bien une initiative réglementaire; il est donc utile à la fois aux ministres et au public». D'après la Direction des affaires réglementaires, «le degré d'analyse et de description du REIR varie selon l'importance et la portée de l'impact vraisemblable de la réglementation». En outre, «il incombe au ministère ou à l'organisme responsable du règlement de rédiger le REIR». La Direction des affaires réglementaires fait le nécessaire (soutien et remise en question) pour assurer le respect de la politique gouvernementale.

23. Voici les différents éléments du REIR :

- **Description** : Cette section explique la raison d'être du projet, sa nature et la manière dont il sera exécuté.

- **Solutions de rechange envisagées** : Elles peuvent englober le statu quo ou d'autres instruments comme des impôts, des dépenses directes, des normes consensuelles, ou des permis négociables. On devrait préciser les motifs du rejet de ces options.

- **Compatibilité avec la politique de réglementation et le Code du citoyen** : Il faut donner des précisions à cet égard.

- **Répercussions prévues** : Les principaux points précisés par la Direction des affaires réglementaires (DAR) sont les suivants :

    - On procède à une analyse des coûts et des avantages lorsqu'on s'attend à ce que les nouveaux règlements aient des répercussions importantes. (Chaque ministère décide de ce que constituent des répercussions importantes.)

    - L'impact est mineur «lorsque [. . .] un ou deux secteurs de l'économie peuvent s'attendre à des coûts marginaux et lorsqu'il n'y a pas de menaces pour l'un ou l'autre des segments de la population ou la viabilité des entreprises».

    - On décrit les effets distributifs sur l'industrie, le gouvernement, la main-d'oeuvre, les consommateurs et le grand public.

    - On décrit séparément les coûts et les avantages.

    - On devrait indiquer les autres impacts qui peuvent intéresser les ministres ou le public.

    - On devrait préciser la méthode envisagée pour le recouvrement total ou partiel des coûts, le cas échéant.

    - La profondeur de l'analyse devrait être fonction de l'importance du règlement et de son impact potentiel.

- **Observation** : Le ministère ou l'organisme explique la stratégie adoptée pour assurer l'observation du règlement et décrit les mécanismes d'application déjà en place ou prévus.

- **Contact** : Le nom de la personne à qui la DAR ou d'autres parties intéressées peuvent s'adresser pour obtenir de plus amples renseignements.

- **Paperasserie administrative et répercussions sur la petite entreprise** : Les ministères et organismes précisent les changements en matière de paperasserie ainsi que les incidences particulières sur la petite entreprise.

nouveau règlement ni aucune modification [. . .] ne peuvent être approuvés sans qu'ils aient d'abord fait l'objet d'une étude exhaustive visant à en mesurer les effets sur la population»[7]. Le plan d'action englobait cinq éléments :

- **Planification** : Tous les ministères et organismes (qui recommandent des ordonnances législatives au Cabinet ou dont le ministre a le pouvoir de prendre des instruments réglementaires) doivent soumettre au Cabinet des plans annuels en matière de réglementation. Le premier *Plan de réglementation fédérale* a été publié en décembre 1986 pour l'année civile 1987. Il remplaçait les états semestriels des projets de réglementation exigés depuis mai 1983.

- **Étude d'impact** : Tous les ministères et organismes doivent préparer un résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR) pour chaque projet de règlement soumis à l'approbation des ministres et «publié» au préalable dans la *Gazette du Canada* afin d'obtenir les commentaires du public.

- **Consultation et information de la population** : Tous les ministères et organismes doivent adhérer à un processus de consultation comportant d'une part le préavis et la publication préalable de tous les projets de règlement et de modification des règlements existants, d'autre part la nouvelle publication des projets de règlement modifiés.

- **Examen et évaluation de la réglementation** : Cette disposition prévoit l'examen de tous les textes réglementaires sur un cycle de dix ans par des comités parlementaires; l'examen de tous les règlements sur une période de sept ans par un comité du Cabinet; et l'évaluation de l'efficience et de l'efficacité de tous les programmes de réglementation au moins une fois tous les sept ans.

- **Renforcement du rôle du Parlement** : Il s'agit ici de veiller à ce que tous les textes réglementaires restent dans le champ d'application de la *Loi sur les textes réglementaires*.

5. Plan annuel en matière de réglementation

20. Présentés annuellement, les nouveaux *Projets de réglementation fédérale* (qui remplaçaient les états semestriels des projets de réglementation) ont un lien avec le *Code du citoyen : Équité en matière de réglementation* en ce sens qu'on donne un avis préalable adéquat des initiatives possibles en matière de réglementation afin que les citoyens puissent communiquer leurs observations aux interlocuteurs indiqués. Le plan fait état des initiatives proposées par les différents ministères pour l'année à venir, y compris (1) les textes législatifs et les politiques ayant des incidences sur le plan de la réglementation; (2) les règlements tels que définis dans la *Loi sur les textes réglementaires* qui sont pris soit par le ministre responsable ou par le gouverneur en conseil; et (3) les autres initiatives gouvernementales qui ont pour effet de réglementer la société ou l'économie canadienne. Les mesures sont qualifiées de majeures, mineures ou courantes, selon leur importance du point de vue des objectifs ministériels et selon leur impact global. Chacune est décrite sous les rubriques suivantes : titre de la proposition; description; autorisation législative; incidence prévue; date prévue de l'avis final; et personne à contacter.

21. On a produit le premier des *Projets de réglementation fédérale* à la fin de 1986, pour l'année civile 1987.

---

[7] Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires, *Stratégie de réforme de la réglementation* (Ottawa, mars 1986), p. 14.

- La nomination d'un ministre des Affaires réglementaires.

- La première véritable politique fédérale de réglementation, fondée comme les dix Commandements sur dix principes conçus pour aider le gouvernement à «mieux réglementer».

- Le Code du citoyen : Équité en matière de réglementation, soit 15 règles de base sur la manière dont le gouvernement voulait que les organismes fédéraux de réglementation traitent le public (annonce le 6 mars 1986). (Voir l'**Annexe III**).

- Les Initiatives de réforme des programmes de réglementation, comprenant 43 mesures précises touchant les programmes de réglementation dans 16 ministères et sept organismes fédéraux.

17. Le 6 mars 1986, le gouvernement a annoncé une autre série d'initiatives visant la réforme du processus de réglementation, lesquelles sont exposées dans le Plan d'action relatif au processus de réglementation qui est entré en vigueur le 1er septembre 1986.

3. Principes directeurs

18. Les thèmes énumérés ci-après ressortent des *Principes directeurs de la politique de réglementation fédérale*. Le gouvernement a l'intention de «mieux» réglementer, non pas de réglementer moins. Le gouvernement veut compter sur le marché et sur l'esprit d'entreprise pour stimuler la croissance économique. Le gouvernement compte limiter, autant que possible, la croissance et la prolifération des nouveaux règlements, en mettant l'accent sur l'efficience économique. On doit accorder la priorité à la réforme des réglementations inefficaces et non productives sur le plan économique, mais il n'y aura pas de déréglementation massive et l'on pourra même réglementer davantage là où la protection du public l'exige. Avant d'aller de l'avant avec de nouvelles propositions, on mesurera les avantages et les coûts afin de s'assurer que les premiers dépassent nettement les seconds. Il doit y avoir un contrôle plus étroit de la réglementation par les représentants élus, un meilleur accès et une plus grande participation du public au processus ainsi qu'une coopération accrue avec les provinces afin de réduire le fardeau global de la réglementation. On doit insister sur la rationalisation du système afin de réduire les coûts, les incertitudes et les retards.

4. Plan d'action relatif au processus de réglementation

19. La nouvelle Direction des affaires réglementaires du Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires[6] a publié un plan d'action relatif au processus de réglementation qui est entré en vigueur le 1er septembre 1986. Deux fonctions caractérisent le processus : la fonction de *catalyseur*, qui «encourage et stimule la simplification du processus de réglementation dans le but de limiter l'intervention gouvernementale», et la fonction de *remise en question*, afin de garantir «qu'aucun

[6] Le BCRR (au Secrétariat du Conseil du Trésor), établi par le gouvernement Clark en décembre 1979, a été remplacé le 6 mars 1986 par le Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires. Puis, en août de la même année, on a établi la Direction des affaires réglementaires. Le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes (le Groupe de travail Nielsen) avait recommandé l'abolition du BCRR, puisque celui-ci avait atteint la plupart des objectifs que lui avait fixés le Cabinet en novembre 1980. Le Groupe de travail avait recommandé la mise sur pied d'un nouveau ministère des Affaires réglementaires qui intégrerait les fonctions de plusieurs unités s'occupant de réglementation.

constructives et de produire des règlements améliorés et moins contraignants[4]. Toutefois, ils n'étaient pas censés contenir des renseignements détaillés sur telle ou telle initiative. Les lecteurs devaient plutôt y trouver suffisamment de renseignements pour décider s'ils souhaitaient participer activement au processus de consultation. Le BCRR soulignait que les états ne constituaient pas des promesses d'action ni des promesses d'adopter des textes de loi, mais uniquement des documents d'information.

13. Lorsqu'a paru la quatrième édition de l'État, en décembre 1984, le président du Conseil du Trésor a indiqué que ce serait sans doute le dernier, le gouvernement fédéral voulant évaluer ce programme dont on disait qu'il coûtait quelque 200 000 $ par année. En outre, on l'avait mis sur pied à titre expérimental pour une période de deux ans. Par la suite, les progressistes-conservateurs dirigés par Brian Mulroney ont retenu l'idée, mais ils l'ont transformée quelque peu et ont intitulé le document *Projets de réglementation fédérale* voir la section C.5 ci-dessous.

C. MODIFICATIONS AU PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION DE 1984 À 1992

1. Historique

14. La réforme de la réglementation, au sens large, faisait partie du programme économique du gouvernement actuel dès son entrée en fonction, en septembre 1984. Il s'agissait de l'un des thèmes du document *Un programme de renouveau économique*, publié par le ministre des Finances en novembre 1984. Ce dernier y déclarait que l'appareil gouvernemental était devenu trop imposant, qu'il empiétait exagérément sur le marché et qu'il gênait et faussait l'initiative privée. Il ajoutait que certaines industries étaient trop réglementées et que d'autres étaient surprotégées, non seulement des importations, mais également de la compétition interne. Ce document a donné le ton à la Stratégie de réforme de la réglementation, annoncée en février 1986, en précisant qu'il y aurait des règlements plus nombreux et de meilleure qualité dans les secteurs de réglementation fédérale ayant des lacunes notables.

15. C'est le ministre responsable de la Privatisation et des Affaires réglementaires, Don Mazankowski, qui a exprimé le point de vue du gouvernement sur la réforme de la réglementation. Il a dit que celle-ci ne représentait pas «un objectif idéologique en soi, [mais qu'elle était] plutôt l'une des grandes politiques que nous avons adoptées pour promouvoir la création de nouvelles richesses et de nouveaux emplois»[5]. Il a défini implicitement la réforme comme étant simplement l'une des exigences normales d'un bon gouvernement. À son avis, elle consistait à extirper les programmes et méthodes inefficaces et à apporter des améliorations tenant compte de l'évolution de la situation.

2. STRATÉGIE DE RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION

16. Le 13 février 1986, le vice-premier ministre Erik Nielsen a annoncé les premiers éléments de la Stratégie de réforme de la réglementation à titre de contribution à la croissance économique et à la création d'emplois, notamment grâce à la rationalisation de la gestion gouvernementale, à l'élimination des obstacles à la croissance et à l'encouragement de l'initiative privée. Ces éléments englobaient :

---

[4] Bureau du coordonnateur de la réforme de la réglementation, *État des projets de réglementation*, Supplément de la *Gazette du Canada*, Partie I, 31 mai 1983.

[5] Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires : *La réforme de la réglementation en voie de réalisation*, (Ottawa, 1988), p. 1.

8. Les objectifs visés étaient les suivants :

- favoriser une analyse plus exhaustive et systématique de l'impact socio-économique des nouveaux règlements touchant la santé, la sécurité, l'équité et la protection environnementale, en vue d'améliorer l'affectation des ressources et de mettre à la disposition des décideurs plus de renseignements concernant les autres facteurs socio-économiques (c.-à-d. les effets de la distribution des revenus, l'équilibre régional, le progrès technologique, la structure du marché, la balance de paiements, la production, l'emploi ou l'inflation);

- assurer l'uniformité des méthodologies et des hypothèses présidant aux analyses en question au sein des ministères et organismes chargés d'administrer des lois conférant le pouvoir de prendre des règlements en matière de santé, de sécurité et d'équité; et

- élargir la participation du public au processus de réglementation.

9. Deux restrictions importantes s'appliquaient à l'analyse d'impact. Premièrement, on excluait explicitement tous les cas de réglementation directe, c.-à-d. le contrôle des prix et de l'entrée dans le marché. Pourtant, une telle réglementation s'appliquait à plus du quart du produit intérieur brut. Deuxièmement, seuls les règlements «majeurs» étaient inclus, c'est-à-dire ceux pour lesquels les coûts sociaux étaient évalués à plus de 10 millions de dollars par année (bien que le calcul du seuil ait été un peu plus compliqué que cela).

10. On a continué d'exiger une analyse d'impact socio-économique jusqu'à l'automne de 1986, date où est entré en vigueur le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (voir la section C.6 ci-dessous). Au cours de la période en question, au moins 19 analyses de l'impact socio-économique ont été produites[3], ce qui semble peu comparativement aux nouveaux règlements adoptés dans cet intervalle.

4. Bureau du coordonnateur de la réforme de la réglementation

11. Établi en décembre 1979 au sein du Conseil du Trésor, le Bureau du coordonnateur de la réforme de la réglementation (BCRR) a été la première entité du gouvernement fédéral à avoir pour mandat principal la réforme en question. Deux grands objectifs lui étaient fixés : améliorer l'administration publique grâce à la réforme du processus de réglementation et réduire le fardeau de la réglementation pour l'économie canadienne. Une dizaine de personnes seulement formaient l'ensemble du personnel du Bureau.

5. État des projets de réglementation

12. En mai 1983, le gouvernement fédéral a publié son premier «État des projets de réglementation», un document annonçant les grands changements prévus dans les activités fédérales de réglementation. Les états devaient être publiés deux fois par année, en mai et en novembre, et ils s'intégraient dans la politique du gouvernement fédéral visant à annoncer le plus tôt possible les initiatives envisagées en matière de réglementation afin de promouvoir des consultations

[3] W.T. Stanbury, *La réforme du processus de réglementation fédérale au Canada*, 1972-1992; document établi pour le Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité (Ottawa, décembre 1992), annexe 2.

soient objectifs. La Circulaire précisait en outre que tous les programmes devaient être évalués au moins une fois par période de trois à cinq ans. En 1978, le nouveau Bureau du contrôleur général (BCG) s'est vu confier la responsabilité de superviser l'évaluation de tous les programmes gouvernementaux, y compris les programmes de réglementation.

5. La Direction de l'évaluation des programmes du BCG devait «fournir aux ministres des renseignements sur les services d'évaluation des programmes et sur la qualité de chaque évaluation»[1]. Le BCG était investi des responsabilités suivantes : élaborer et promulguer une politique et des lignes directrices touchant l'évaluation des programmes ; développer et entretenir des relations de travail étroites avec les ministères et organismes, et les appuyer et les conseiller; et présenter des observations sur la fonction d'évaluation des programmes au sein des ministères et organismes ainsi que sur les documents et rapports connexes. Comme l'a signalé plus d'une décennie plus tard le Comité sénatorial permanent des finances nationales, «les pouvoirs conférés au BCG en vue d'assurer le respect des normes en matière d'évaluation de programme étaient, cela est clair, très limités» (1991, p. 46:13). Il faut bien souligner que, à l'origine, les ministères et le Conseil du Trésor voyaient dans les évaluations de programmes un outil pouvant aider la haute direction des ministères et organismes à améliorer le rendement des programmes, à réaffecter les ressources et à rendre compte du travail de leur organisme. Il n'était nullement question d'effectuer des évaluations indépendantes des programmes gouvernementaux qu'on rendrait publiques.

6. La mise en oeuvre de la politique d'évaluation des programmes de réglementation s'est effectuée lentement. En 1981, le BCG a terminé la rédaction des principes et lignes directrices de l'évaluation des programmes, mais ce n'est qu'en mars 1985 qu'il a publié une ébauche du guide portant sur l'évaluation des programmes de réglementation. De 1977 à 1984, on n'a évalué que sept programmes de réglementation. C'est ce qui a amené le Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires, en 1987, à prendre des mesures pour qu'un plus grand nombre de ces programmes soient évalués sans tarder.

3. Analyse de l'impact socio-économique

7. Le 14 décembre 1977, le président du Conseil du Trésor et le ministre de la Consommation et des Corporations ont annoncé qu'à compter du 1er août 1978, on devrait procéder à des analyses d'impact socio-économique. Étaient visés tous les nouveaux règlements importants touchant la santé, la sécurité et l'équité. Le *Manuel de la politique administrative* du Conseil du Trésor exigeait que les ministères et organismes[2] recensent les nouveaux règlements importants dans les trois secteurs en question, préparent l'analyse d'impact et publient au préalable le fondement législatif, l'objet des règlements en question ainsi qu'un résumé de l'analyse d'impact dans la partie I de la *Gazette du Canada*, et ce au moins 60 jours avant la promulgation. En outre, les ministères et organismes devaient mettre l'ensemble des analyses à la disposition du public et répondre aux observations des groupes non gouvernementaux.

---

1 Secrétariat du Conseil du Trésor, *Guide sur la fonction de l'évaluation de programme* (Ottawa : Conseil du Trésor, Bureau du contrôleur général, 1981), p. 83. Le Guide dégageait quatre grandes questions à traiter dans chaque évaluation : la raison d'être du programme, c'est-à-dire sa pertinence; les répercussions (intentionnels ou non); la réalisation des objectifs; et les solutions de rechange : existe-t-il de meilleures façons (plus rentables) d'atteindre les objectifs et d'obtenir les effets escomptés (*ibid.*, p. 8).

2 La politique touchait les ministères et organismes suivants : Agriculture Canada, Consommation et Corporations Canada, Énergie, Mines et Ressources, Environnement Canada, Pêches et Océans, Santé et Bien-être social Canada, Affaires indiennes et du Nord, Travail Canada, Transports Canada, la Commission de contrôle de l'énergie atomique, l'Office national des transports du Canada et l'Office national de l'énergie

CHAPITRE 2

Modifications au processus de réglementation fédérale de 1972 à 1992

A. INTRODUCTION

1. Le présent chapitre décrit brièvement les principales modifications apportées au processus de réglementation fédérale depuis le début des années 1970. La plupart de ces changements ont eu lieu au cours de la dernière décennie et, en particulier, depuis 1986. Ceux apportés entre 1972 et 1983 sont décrits à la section B; ceux apportés entre 1984 et 1992 sont décrits à la section C. La section D décrit brièvement le processus de réglementation actuel. Les figures 2-1 et 2-2, à la fin du chapitre, résument les réformes du processus de réglementation fédérale à partir de 1972.

B. MODIFICATIONS AU PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION DE 1972 À 1983

1. Comité mixte permanent des règlements (CMP)

2. Établi en 1972, le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a entrepris ses travaux l'année suivante. Il existait déjà, dans un certains nombres de Parlements du Commonwealth, des comités permanents chargés d'examiner les règlements. En 1969, le Comité spécial sur les instruments statutaires de la Chambre des communes avait recommandé qu'on établisse aussi au Canada l'un de ces comités. Le mandat du Comité consistait à examiner tous les règlements après leur rédaction et leur enregistrement. Conformément aux recommandations du Comité spécial sur les instruments statutaires, il s'agissait pour le nouveau comité de veiller à ce que les règlements soient autorisés par la loi, à ce qu'ils n'empiètent pas indûment sur les libertés et droits individuels et à ce qu'ils ne portent pas sur des questions relevant plutôt du pouvoir législatif du Parlement.

3. En 1988, le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a pris le nom de Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, qu'il porte encore aujourd'hui.

2. ÉVALUATION PÉRIODIQUE DES PROGRAMMES DE RÉGLEMENTATION

4. En vertu de la Circulaire 1977-47 (30 septembre 1977) du Conseil du Trésor, portant sur l'évaluation des programmes par les ministères et organismes du gouvernement fédéral, ceux-ci étaient tenus d'examiner périodiquement leurs programmes afin d'en évaluer l'efficacité sur le plan administratif et par rapport aux objectifs fixés. On confiait aux sous-chefs la responsabilité de veiller à ce que *tous* les programmes soient évalués périodiquement, à ce que les résultats de ces évaluations leur soient communiqués ainsi qu'aux autres niveaux de gestion et à ce que les rapports d'évaluation

F. EXAMEN LÉGISLATIF INADÉQUAT

31. Dans notre système de gouvernement, le Parlement est l'instance suprême dans la mesure où il respecte les limites imposées par la Constitution. Concrètement, cela signifie que l'exécutif («le gouvernement») ne peut prélever des impôts que le Parlement n'a pas sanctionnés, ne peut dépenser des fonds que le Parlement n'a pas autorisés ni ne peut appliquer des lois que le Parlement n'a pas approuvées. Les règlements que promulguent des ministères ou organismes gouvernementaux ont force de loi au même titre que les textes législatifs habilitants. Ils ne peuvent être promulgués légalement que dans la mesure où le pouvoir pertinent a été délégué dans une loi du Parlement. Toutefois, lorsque le pouvoir délégué a une portée générale et que le Parlement n'en supervise pas adéquatement l'exercice, le contrôle implicite du Parlement fait défaut et sa suprématie est compromise. On craint beaucoup — à notre avis, à juste titre — que le Parlement n'ait perdu le contrôle du processus réglementaire.

32. Nous n'avons pas la naïveté de croire que le Parlement peut scruter tous les détails des interventions publiques. Les exigences d'une société moderne sont trop complexes et le temps des législateurs leur est trop compté. Il est donc inévitable que bon nombre des règles qui nous régissent soient arrêtées par le gouvernement et ses agents. Mais cela ne veut pas dire que le Parlement peut signer des chèques en blanc à l'organe exécutif, puis se désintéresser complètement de ce qui advient par la suite. Pourtant, dans une large mesure, c'est ce qui se produit aujourd'hui. Il y a déjà plus d'une décennie, le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires (CMP) indiquait que la législation par délégation constituait la manière courante et inévitable d'établir l'essentiel du droit non coutumier du pays. D'après le Comité, il ne faisait aucun doute que les instruments subordonnés n'étaient pas confinés aux détails et que, plus souvent qu'autrement, ils formulaient et mettaient en vigueur des politiques[7]. Depuis, la tendance à adopter des «lois-cadres» qui prévoient l'adoption de règlements non seulement pour les technicalités mais aussi pour des dispositions de fond et des principes directeurs, s'est accrue. Par suite des réformes parlementaires instaurées au milieu des années 1980, notamment en ce qui regarde le système des comités, le Parlement est aussi plus en mesure de scruter l'utilisation des pouvoirs législatifs délégués par l'organe exécutif. Malheureusement, à ce jour, l'examen des réglementations par le Parlement — à l'exception notable de l'analyse susmentionnée du Comité mixte permanent, laquelle toutefois ne porte que sur la légalité des règlements et non sur leur valeur intrinsèque — est à toutes fins utiles inexistant : il s'agit normalement d'une tâche ennuyeuse et difficile, et il y a peu ou point d'incitations à l'entreprendre. Par conséquent, dans la pratique, l'obligation officielle qu'a l'organe exécutif de rendre des comptes au Parlement en matière de réglementation reste lettre morte.

33. Ces questions sont développées dans les chapitres 4 à 8, où l'on trouvera également des propositions de solution. Le chapitre 2 donne un bref aperçu de l'évolution du processus de réglementation ces vingt dernières années. Le chapitre 3 traite de la compétitivité et de l'incidence que peut avoir sur elle la réglementation. Il donne aussi des moyens pour augmenter l'efficacité de la réglementation. Enfin, le chapitre 9 est consacré à un examen des études sur la réglementation menées par les ministères de l'Agriculture, de la Consommation et Affaires commerciales et des Transports.

---

[7] Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires, 4e rapport, 1re session, 32e législature, 17 juillet 1980, p. 6.

canadiennes ont moins d'obstacles à surmonter dans leur commerce avec les États-Unis que dans leurs échanges au sein du Canada[5]. Avec la mise en oeuvre prévue de l'ALENA, il est vraisemblable que le Mexique aussi soit plus ouvert aux entreprises canadiennes que ne l'est le marché canadien.

28. Les règlements ne constituent pas le seul obstacle au commerce interprovincial. Les pratiques de recrutement et celles touchant les marchés publics, les politiques provinciales qui excluent les producteurs de bière et de vin d'autres provinces ainsi que les préférences fiscales pour l'investissement à l'intérieur d'une province sont d'autres obstacles. Toutefois, les prescriptions réglementaires contradictoires constituent certainement un facteur très important. Les offices de gestion de l'offre limitent intentionnellement le commerce interprovincial des produits laitiers et des oeufs ainsi que du poulet et de la dinde. D'autres obstacles découlent de prescriptions réglementaires incohérentes à l'échelle du pays en ce qui a trait aux normes des produits (par exemple, différentes exigences concernant l'emballage et le classement), aux règlements des transports (notamment des exigences différentes concernant le poids, la sécurité et l'enregistrement des camions), aux pratiques en matière d'emploi et aux normes environnementales. En outre, des mesures d'exécution disparates au sein des différentes administrations créent des barrières qui s'ajoutent à celles découlant de normes réglementaires incompatibles.

29. Si les politiques et pratiques provinciales sont les principaux obstacles au commerce interprovincial, la présence fédérale joue souvent le rôle d'un complice indispensable ou vient compliquer davantage le dédale réglementaire dans lequel se trouvent les entreprises de nombreux secteurs de notre économie. Par exemple, les politiques provinciales de gestion de l'offre ne pourraient s'appliquer sans l'appui de la législation fédérale régissant le commerce interprovincial. Et, au lieu de contribuer à l'établissement d'une norme commune à l'échelle du pays, les règlements fédéraux ne sont trop souvent, d'après nos témoins, qu'une autre prescription venant s'ajouter à l'amas existant des prescriptions provinciales. Le règlement concernant les effluents miniers, dont il est question dans le mémoire d'Inco au Sous-comité, illustre précisément ce point. Avant 1977, ce sont essentiellement les provinces qui réglementaient les effluents liquides des opérations minières. Cette année-là, le gouvernement fédéral est entré dans le champ de compétence en promulguant le Règlement sur les effluents liquides des mines de métaux, en vertu de la *Loi sur les pêches*. La responsabilité partagée pour la réglementation des effluents signifie souvent que l'industrie doit : a) respecter des limites différentes pour les mêmes rejets; b) soumettre des rapports aux deux ordres de gouvernement; c) subir le contrôle d'inspecteurs fédéraux et provinciaux (qui donnent parfois des opinions différentes sur la même situation); et d) effectuer des tests de pollution afin de satisfaire à différentes exigences fédérales et provinciales[6].

30. Il est difficile de calculer avec précision le coût des chevauchements de règlements et des obstacles réglementaires au commerce interne. Ils se traduisent par des frais plus élevés aux chapitres de l'administration et de l'observation, par un détournement des échanges (la production est détournée de la source la plus efficiente), par des dépenses de fonctionnement plus élevées du fait qu'on produit à plus petite échelle et par des investissements réduits du fait que les approbations sont lentes et qu'il règne une plus grande incertitude. Le résultat d'ensemble est une économie moins productive et moins compétitive. Mais, au-delà de ce qu'il en coûte financièrement pour maintenir des barrières internes, il nous semble que quelque chose ne va vraiment pas dans notre union lorsque les obstacles sont plus nombreux entre provinces qu'entre pays de blocs commerciaux régionaux et lorsque les sociétés et citoyens canadiens trouvent souvent plus difficile de faire affaire d'une province à l'autre plutôt que d'un pays à l'autre.

---

5 Stelios Loizides et Michael Grant, *Barriers to Interprovincial Trade : Implications for Business* (Ottawa, Conférence Board du Canada, septembre 1992, p. 3).

6 Inco. Mémoire au Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité (octobre 1992) p. 5.

- Parce qu'il n'existe pas de politique claire et nette en matière d'application, les firmes réglementées ne savent trop à quoi s'en tenir au sujet des attentes des autorités réglementantes, des méthodes utilisées pour vérifier l'observation et des sanctions pour les infractions. S'ajoute à ce problème le fait qu'on a tendance à rédiger les règlements dans une langue que, selon un témoin, «seuls quelques avocats peuvent comprendre».

- Parce qu'on peut exercer une certaine discrétion en matière d'interprétation et d'application des règlements, ceux-ci peuvent être appliqués inégalement dans différentes parties du pays, de sorte qu'une usine ou une province peut jouir d'un avantage compétitif par rapport à une autre.

- Le respect des règlements est surtout contrôlé directement par des inspecteurs gouvernementaux. Outre l'application inégale dont il est question ci-dessus, ce genre d'inspection a pour inconvénient additionnel que les règles régissant le travail des inspecteurs peuvent être incompatibles avec celles des entreprises inspectées, et que ce sont les contribuables plutôt que les réglementés qui supportent le coût des inspections.

- Il y a trop peu d'instruments d'exécution. Dans la plupart des cas, le gouvernement fédéral a recours aux sanctions pénales pour punir des infractions aux règlements et en encourager l'observation. Toutefois, le droit criminel peut constituer un instrument très brutal et rigide. Les problèmes comprennent des exigences strictes quant à la preuve, ce qui rend les condamnations difficiles, ainsi qu'un processus coûteux et très long. Souvent, la question en litige n'est plus pertinente une fois le processus arrivé à son terme.

E. DOUBLES EMPLOIS ET INCOHÉRENCES

26. Le ministre responsable des Affaires réglementaires, l'honorable Gilles Loiselle, a demandé au Comité de se pencher entre autres sur les moyens d'améliorer la coopération intergouvernementale en matière de réglementation. Par ailleurs, la majorité des témoins ont fait état de doubles emplois entre le fédéral et les provinces ainsi que de règlements contradictoires ou incohérents de différentes administrations canadiennes. Bien sûr, ce ne sont pas là des préoccupations nouvelles, mais elles n'en sont pas moins pressantes. En effet, à cause de l'internationalisation croissante de notre économie, les conflits intergouvernementaux de cette nature sont encore plus anachroniques et moins à la portée de nos moyens.

27. Le Canada a aujourd'hui le privilège non enviable d'avoir possiblement l'économie interne la plus cloisonnée de tout le monde industrialisé. Comme on le note dans un rapport récent de l'OCDE sur l'économie canadienne, «par rapport à d'autres pays fédéraux, le marché interne canadien reste très cloisonné. D'autres pays fédéraux, comme les États-Unis et l'Allemagne, ont bien mieux réussi à éviter les barrières internes aux échanges. Même les groupements régionaux comme la Communauté européenne ou l'accord de rapprochement économique entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande sont bien plus avancés dans l'unification des marchés»[4]. Par ailleurs, dans une étude sur les obstacles internes au commerce, le Conference Board du Canada indique que, par suite de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, de nombreuses entreprises

[4] OCDE, Canada : *Études économiques de l'OCDE 1991/1992* (Paris : OCDE, 1992), p. 85-86.

23. Le fait qu'il n'existe pas de gestion centralisée du processus a une conséquence évidente : on ne s'interroge aucunement sur l'effet cumulatif des règlements sur des entreprises ou des secteurs particuliers. Par conséquent, les organismes de réglementation imposent peut-être collectivement à ceux-ci un fardeau plus lourd qu'ils ne le jugeraient souhaitable chacun de leur côté. Avec le regard fixé sur son propre secteur, chacun peut se convaincre que ses exigences réglementaires sont faciles à respecter, mais lorsque toutes les exigences s'additionnent, le fardeau cumulatif peut devenir impossible à supporter. Alasdair J. McKichan, président du Conseil canadien du commerce de détail, a décrit ainsi le problème : «Les règlements abondent. Pris individuellement, ces règlements ne sont pas très embêtants, mais c'est la multiplicité des règlements touchant les produits et les modes de fabrication qui finissent par avoir un effet cumulatif.» (17:7) Plusieurs autres témoins ont fait la même observation.

24. La deuxième conséquence de la fragmentation est que les compromis nécessaires entre les objectifs réglementaires n'ont pas lieu et qu'il n'y a pas non plus d'ordre de priorité. Les règlements nécessitent des ressources. Pour obtenir une valeur maximale, nous devons veiller à ce que les ressources consacrées à des activités marginales soient affectées aux secteurs les plus profitables. Il faut donc de toute évidence un mécanisme qui permette d'examiner l'éventail complet des règlements et de transférer des ressources de secteurs peu prioritaires à des secteurs plus prioritaires. Un tel mécanisme existe déjà pour les dépenses directes. Il comprend des plafonds de dépenses reposant sur les projections budgétaires du ministre des Finances ainsi que l'établissement centralisé de limites de dépenses par enveloppe et par ministère, assujetties à l'approbation explicite du Parlement. À l'opposé de ce système, nous avons celui des «dépenses» de réglementation, en vertu duquel chaque ministère détermine la taille de son propre budget sans se préoccuper de ce que les autres dépensent, sans en rendre compte au Conseil du Trésor et sans devoir obtenir l'approbation du Parlement. Il s'ensuit que nous ne savons pas combien nous dépensons pour l'instrument réglementaire. En outre, nous ne réglementons pas de façon efficace, c'est-à-dire que nos dépenses à cet égard ne maximisent pas les avantages sociaux. En règle générale, si les avantages qui découlent de différents programmes marginaux ne sont pas uniformisés, le bien-être social peut être amélioré par le transfert des ressources des programmes qui offrent de faibles avantages à ceux qui en offrent de plus grands. Or des calculs de cette nature ne sont pas possibles avec l'approche fragmentée que nous connaissons.

D. MÉCANISMES D'OBSERVATION DÉFICIENTS

25. Les règlements ont pour objet de modifier certains comportements du secteur privé. Si le comportement réglementé ne change pas comme prévu, le règlement a tout au plus une valeur symbolique[3]. Bref, l'observation des mesures réglementaires est révélatrice de leur efficacité. Pourtant, alors que le gouvernement a produit un guide complet sur le processus réglementaire, depuis la conception et l'élaboration des règlements jusqu'à leur promulgation, il n'existe aucun document correspondant au sujet de leur mise en oeuvre et de leur application. Chaque ministère et organisme est laissé à lui-même pour ce qui est des meilleures façons d'appliquer les règlements qui relèvent de sa compétence. Certes cette approche décentralisée a l'avantage de la souplesse, chaque ministère pouvant ajuster ses politiques à ses exigences particulières, mais elle est entachée de plusieurs lacunes, des suivantes notamment :

---

[3] Kernaghan Well et Peter Finkle, «*Compliance and Enforcement of Consumer Protection Policies: Where the Rubber meets the Road.*» Times (Ottawa : Secrétariat de la politique-cadre sur la consommation, Consommation et Affaires commerciales Canada, 8 février 1991).

au fait que cette exigence n'intervient pas assez tôt dans le processus de décision pour contribuer adéquatement au choix d'un instrument. En outre, le ministère promoteur du règlement s'occupe de l'analyse et n'est guère contrôlé de l'extérieur, d'où la tentation de prêcher pour sa paroisse. Enfin, les différents ministères sont souvent empêchés de recourir à des solutions de rechange par la loi habilitante, qui leur laisse le choix soit d'intervenir au moyen d'un règlement particulier soit de ne rien faire. Bref, le processus existant ne renferme pas de mécanismes efficaces pour contrebalancer le préjugé en faveur de l'instrument réglementaire.

B. CONSULTATIONS AU PETIT BONHEUR

19. Pour établir de bons règlements, il est indispensable de consulter les parties qui seront touchées; cette démarche renseigne l'organisme de réglementation, légitime le règlement et favorise son observation. La consultation peut aider les auteurs des règlements à mieux jauger les effets de leurs initiatives et à trouver de meilleurs solutions pour atteindre les buts recherchés. Elle donne également aux personnes visées l'occasion de dire s'il convient ou non de réglementer et de s'exprimer sur l'élaboration d'un instrument adapté aux objectifs en question. Compte tenu de la nature juridique de la réglementation, les citoyens d'une société démocratique ont cette possibilité de s'exprimer. Enfin, une consultation efficace peut faciliter la mise en oeuvre. Les intervenants ayant pu contribuer à l'élaboration d'un règlement seront sans doute mieux informés à son sujet et plus ouverts à ses exigences. Par conséquent, ils seront aussi plus susceptibles de respecter ses dispositions sans qu'il soit nécessaire d'effectuer des inspections rigoureuses et d'imposer de lourdes peines.

20. Ces constatations, le gouvernement les connaît déjà. L'un des principes de la politique actuelle est la nécessité d'une consultation large et ouverte. Avant de prendre des mesures concrètes, les organismes de réglementation sont encouragés à effectuer des consultations et à publier au préalable les règlements proposés afin que le public puisse offrir de nouveaux commentaires et recommandations. Nombre de nos témoins ont félicité les ministères pour leurs efforts et se sont dits satisfaits de l'accessibilité du processus et de l'ouverture d'esprit des responsables. Mais nous avons aussi entendu des critiques et constaté que le cynisme atteignait un niveau troublant.

21. Des témoins se sont plaints que la consultation a lieu trop tard pour être efficace, que les intéressés ont trop peu de temps pour étudier les propositions et réagir adéquatement, que les auteurs des règlements ont souvent recours à la «consultation» pour ratifier une solution préétablie plutôt qu'en trouver une et que les contributions des intervenants sont mises de côté sans explication. Par ailleurs, nous avons constaté beaucoup d'ambivalence dans le processus : les intervenants veulent être consultés en bonne et due forme, mais ils n'apprécient guère devoir y consacrer du temps et des ressources.

C. COORDINATION INSUFFISANTE ET ABSENCE DE GESTION CENTRALISÉE

22. Malgré la nomination d'un ministre responsable des affaires réglementaires et l'établissement d'une Direction des affaires réglementaires au Conseil du Trésor, l'établissement des règlements demeure compartimenté. Chaque ministère ou organisme agit à peu près seul pour la rédaction et l'évaluation de ses règlements, et il tient très peu compte du lien entre ses propres activités à ce chapitre et celles des autres organismes. La Direction des affaires réglementaires reçoit copie de tous les règlements proposés, mais elle n'a pas les ressources voulues pour évaluer leurs répercussions ni le pouvoir d'empêcher la promulgation de règlements qu'elle juge néfastes ou inférieurs aux normes.

l'approbation et l'application des règlements; l'absence d'un mécanisme efficace pour planifier ou contrôler les interventions réglementaires dans le secteur privé; une analyse inadéquate des répercussions des règlements proposés, et l'absence d'un mécanisme efficace pour l'évaluation systématique des programmes de réglementation existants[2].

13. En 1986, dans une large mesure pour donner suite aux conclusions du Groupe de travail, on a apporté d'importantes modifications au processus de réglementation, comme l'explique plus loin le présent rapport. Ces réformes visaient à améliorer la gestion des programmes fédéraux de réglementation, à donner aux ministres un contrôle plus efficace du processus et à élargir l'accès et la participation du public aux activités de réglementation fédérale. Dans l'ensemble, le processus a été largement amélioré : ceux qui font les règlements sont beaucoup plus attentifs qu'auparavant aux coûts qui en découlent; les consultations sont plus fréquentes et plus productives et elles embrassent un plus large éventail d'opinions; le délai d'exécution a été réduit; et les objectifs et les incidences prévues des nouveaux règlements sont mieux définis. Pourtant, notre façon de réglementer reste entachée de problèmes importants, des problèmes de conception et d'application.

A. PRÉJUGÉ EN FAVEUR DE LA RÉGLEMENTATION DANS LE CHOIX DES MOYENS D'ACTION

14. Nous avons déjà signalé que la réglementation est de loin l'outil préféré d'intervention du gouvernement dans le secteur privé. Cette préférence ne tient pas toujours à la supériorité de la réglementation des points de vue de l'efficience et de l'efficacité. D'autres raisons contribuent à rendre l'outil réglementaire attrayant et à expliquer son envahissement croissant.

15. Par rapport à d'autres moyens de modifier les facteurs d'incitation et les comportements, la réglementation paraît plus tangible et plus efficace. Par exemple, fixer une limite précise à la quantité de polluants que les entreprises peuvent rejeter dans l'atmosphère donne l'impression que le gouvernement est engagé et décidé à agir; en revanche, expliquer que la lutte contre la pollution peut se faire par des moyens moins déplaisants peut donner l'impression que le gouvernement est hésitant ou, pire encore, qu'il est à la solde du monde des affaires.

16. Par ailleurs, l'outil réglementaire est relativement peu coûteux pour les gouvernements, la plupart des coûts étant absorbés par le secteur privé. Les gouvernements peuvent donc offrir des avantages sans avoir à trouver les recettes pour en acquitter les frais. À des époques comme la nôtre, où des gouvernements à court de ressources doivent fournir de plus en plus de services publics, le recours à la réglementation devient particulièrement séduisant.

17. L'attrait de la réglementation est d'autant plus grand que la plupart des coûts restent cachés. Ils se manifestent dans les prix plus élevés des produits que nous achetons ou dans les rendements plus faibles, attribuables à une productivité moindre de la main-d'oeuvre ou du capital. Par conséquent, alors que les avantages de la réglementation sont visibles et connus, les coûts en sont souvent occultés et sous-estimés. Il s'ensuit qu'on a trop tendance à y avoir recours.

18. Toutes ces raisons rendent encore plus nécessaire un système qui puisse compenser le préjugé favorable dont la réglementation fait l'objet et promouvoir une utilisation efficace de l'instrument. En vertu de la politique actuelle, on doit effectuer une analyse coûts-avantages des projets de règlement et examiner les solutions de rechange avant la mise en vigueur. Le problème tient

---

[2] Canada, *Management of Government Regulatory Programs*, Rapport d'étude au Groupe de travail chargé de l'examen des programmes (Ottawa, Approvisionnements et Services, 1986), p. 633-634.

l'encouragement des activités et organismes considérés comme étant d'intérêt national, le soutien et la redistribution des revenus ainsi que la protection des consommateurs et des investisseurs. Dans chaque cas, l'idée qui sous-tend la réglementation est que, si on laissait le secteur privé à lui-même, on n'obtiendrait pas les résultats voulus sur le plan social.

6. Pourquoi? La réponse générale est que les conditions qui président normalement au bon fonctionnement des marchés sont absentes. Ces conditions englobent la présence (réelle ou potentielle) de nombreux vendeurs, afin qu'il y ait une saine concurrence; une situation où les coûts et avantages de chaque transaction sont limités à ceux qui y prennent part, de sorte que les décisions en matière de production et de consommation témoignent fidèlement des coûts et des avantages des biens ou services échangés; et une information accessible concernant le produit, afin que les consommateurs puissent faire des choix éclairés sur les biens qu'ils achètent. Sans ces conditions, les marchés ne fonctionnent pas de façon optimale.

7. Une intervention publique peut aussi avoir lieu parce que les objectifs recherchés sont tels qu'on ne peut espérer leur concrétisation même si les marchés fonctionnent adéquatement. Par exemple, nous réglementons la radiodiffusion et la télédiffusion afin de favoriser le contenu canadien; nous réglementons le transport ferroviaire afin d'offrir des services aux localités éloignées; et nous réglementons la commercialisation de nombreux produits agricoles afin de protéger les revenus agricoles.

8. Bien entendu, la réglementation n'est qu'une des formes possibles d'intervention publique. La persuasion morale, la diffusion d'information, les subventions gouvernementales, la propriété publique et la fiscalité en sont d'autres. Ce sont les circonstances particulières de chaque cas qui déterminent l'instrument privilégié d'intervention.

9. En pratique, la réglementation est devenue, et de loin, la forme la plus courante d'intervention publique. Très peu d'activités économiques en sont exclues. Au seul échelon fédéral, il existe quelque 3 000 séries distinctes de règlements qui remplissent des dizaines de milliers de pages. Il y a sans aucun doute des raisons valables à leur existence dans la plupart des cas; les problèmes qu'on cherche à régler sont réels. Mais les coûts que ces règlements imposent à la société, et plus particulièrement au secteur privé, le sont tout autant. Pour mesurer ces coûts, on devrait prendre en compte non seulement le temps et l'argent nécessaires pour satisfaire aux prescriptions réglementaires, mais également les innovations, les investissements et les emplois qui ne se matérialiseront jamais parce que les règlements les interdisent ou que le fardeau financier inhérent à la réglementation font que le jeu n'en vaut pas la chandelle.

10. De façon très générale, nous réglementons afin d'améliorer le bien-être public. Mais, paradoxalement, des règlements — mal inspirés ou mal conçus — peuvent faire régresser ce bien-être. Il devient alors beaucoup plus difficile pour les entreprises d'apporter à leur productivité les améliorations sur lesquelles reposent en dernière analyse l'amélioration de notre niveau de vie.

11. Nous ne sommes pas en train de dire que la réglementation est mauvaise, mais qu'il peut y avoir une mauvaise réglementation. Et dans une économie comme la nôtre où la réglementation touche à peu près tout, nous ne pouvons nous permettre le luxe d'une mauvaise réglementation. Nous avons donc besoin d'un système pour l'élaboration, la mise en oeuvre et l'évaluation de règlements qui pourvoit à l'élimination des scories et crée un produit final de la plus haute qualité. L'activité de base de notre enquête a consisté à inventorier les éléments constitutifs d'un tel système.

12. Lorsqu'il a examiné le système de réglementation fédérale au milieu des années 1980, le Groupe de travail Nielsen a décrit la situation comme un fouillis. Il a signalé les principaux problèmes suivants : un manque de cohérence interne; une multiplicité d'arrangements pour l'élaboration,

CHAPITRE 1

Introduction

1. «Comme l'entraînement militaire, la réglementation peut être exécrable, parfois excessive, mais elle est nécessaire. En même temps — comme pour le domaine militaire, les programmes de dépenses et la fiscalité —, elle doit faire l'objet d'une supervision et d'une gestion efficaces[1].» Cette observation savoureuse des économistes Robert Litan et William Nordhaus résume bien les difficultés auxquelles font face aujourd'hui les gouvernements de la planète en matière de réglementation. Les gouvernements ont recours abondamment à la réglementation pour un large éventail d'objectifs liés à l'intérêt public. Pourtant, par rapport à d'autres instruments d'intervention publique, par exemple les dépenses ou la fiscalité, les contrôles de l'instrument réglementaire ne sont guère raffinés. Il s'ensuit que des améliorations dans ce secteur devraient donner lieu à des dividendes substantiels. Le présent rapport a pour objet essentiel de proposer de telles améliorations.

2. De façon très simple, on peut définir la réglementation comme une série de règles, arrêtées et appliquées par l'État, qui restreignent ou précisent la nature de l'activité économique et sociale. Au Canada, ces règles peuvent être fixées directement par le Parlement, sous forme de textes réglementaires, ou par l'exécutif (le gouvernement) ou par un organe de l'exécutif conformément au pouvoir prévu dans une loi. En pratique, c'est l'exécutif qui établit la grande majorité des règlements pris au Canada aujourd'hui. Pour chacune des dernières années, le gouvernement a pris en moyenne quelque 800 règlements, alors que le nombre de lois dépasse rarement une centaine et qu'une petite proportion seulement de ces dernières sont avant tout de nature réglementaire.

3. De façon générale, les règlements se répartissent en deux catégories : ceux de nature économique et ceux de nature sociale. Les règlements économiques régissent les prix que les entreprises d'un secteur quelconque peuvent imposer, ou fixent les conditions d'entrée ou de sortie des producteurs du marché. C'est la plus ancienne forme de réglementation au Canada : la réglementation de l'activité bancaire, par exemple, est antérieure à la Confédération, et la Commission des chemins de fer du Canada a été mise sur pied en 1903 pour réglementer le secteur ferroviaire. De nos jours, les industries canadiennes assujetties à la réglementation économique comprennent les télécommunications, la radiodiffusion et la télédiffusion, les transports, les services publics, la production laitière et de volaille ainsi que les services financiers. Ensemble, ces industries comptent pour plus de 25 p. 100 du produit intérieur brut (PIB).

4. La réglementation sociale porte sur des thèmes qui intéressent différentes industries, comme l'égalité des chances, la sécurité des travailleurs, la protection des consommateurs ou la dégradation de l'environnement. Plus récente que la réglementation économique, cette forme de réglementation a connu une croissance rapide au cours de la dernière décennie. La réglementation économique a de fait marqué un recul au cours de cette période, les transports, les télécommunications et les services financiers ayant tous fait l'objet d'une déréglementation partielle.

5. En jetant un coup d'oeil rapide à l'abondante réglementation actuelle, on s'aperçoit que l'on se sert des règlements pour atteindre de nombreux objectifs sociaux : la préservation de la santé et de la sécurité, la lutte contre la pollution environnementale, la prévention de la concurrence déloyale,

---

[1] Robert E. Litan, William D. Nordhaus, *Reforming Federal Regulation* (New Haven: Yale University Press, 1983), p. 2.

- évaluer la possibilité de consolider les règlements qui ont trait à des éléments communs de responsabilité fédérale;

- collaborer avec les ministères pour que les règlements et les normes fédérales soient interprétés de la même façon à l'échelle nationale;

- faire en sorte que les ministères fédéraux élaborent des ententes administratives pour partager la mise en application des règlements et ainsi réduire les coûts inutiles imposés aux réglementés;

- veiller à ce que les ententes conclues avec les provinces pour administrer les règlements fédéraux donnent lieu à une interprétation cohérente des règlements à l'échelle nationale et réduisent les doubles emplois sur le plan de la réglementation (par exemple des mesures et des inspections). (**page 98**)

CHEVAUCHEMENT FÉDÉRAL/PROVINCIAL

8.1 Que la détermination des secteurs de chevauchement et d'incompatibilité entre les règlements fédéraux et provinciaux fasse partie des principaux objectifs des ministères qui étudient actuellement les règlements. (**page 104**)

8.2 Que le Système informatisé d'accès direct aux lois et règlements que l'on met au point actuellement (voir la partie 2.C7) s'étende aux lois et règlements de tous les ordres de gouvernement au Canada. (**page 104**)

8.3 Que les ministères et les organismes de réglementation du gouvernement soient tenus d'informer les gouvernements provinciaux des projets de réglementation et leur donne la possibilité de faire connaître leur point de vue. (**page 104**)

8.4 Que les REIR comprennent une déclaration précisant comment la réglementation proposée se rapporte à l'intervention du gouvernement fédéral dans le même domaine ou des domaines étroitement apparentés. (**page 104**)

8.5 Que le gouvernement fédéral et les provinces adoptent la reconnaissance mutuelle des normes de produits en tant que principe général du commerce interprovincial. (**page 104**)

EXAMENS DES MINISTÈRES

9.1 Qu'un calendrier d'examen soit établi afin que chaque ministère soit tenu de procéder, tous les sept ans, à un examen approfondi de ses politiques et règlements, y compris à des consultations publiques ouvertes dans le cadre de cet examen. Le Comité recommande en outre que ces efforts soient coordonnés, afin que toutes les politiques et tous les règlements de chaque sphère d'activité soient examinés. (**page 111**)

9.2 Que les examens ministériels soient imposés par la loi et ne relèvent pas uniquement du domaine de l'administration, et que les ministères fassent rapport de leurs conclusions au Parlement ainsi qu'au gouvernement. (**page 111**)

Pour encourager le réglementé à utiliser les techniques de certification et d'essai du secteur privé (notamment des organisations accréditées du SNN) ou les techniques d'autocertification, il faudrait envisager d'imposer des frais pour les inspections et les contrôles effectués par le gouvernement. **(page 95)**

7.5 Le Conseil du Trésor examine la possibilité d'établir :

- un mécanisme rapide, peu coûteux et informel pour s'occuper des plaintes déposées par les organismes réglementés. Ce mécanisme se grefferait aux prodécures existantes de règlement des plaintes et permettrait aux organismes réglementés d'avoir accès à un organisme indépendant auquel soumettre les plaintes non réglées. Au moment de déposer sa plainte, le réglementé devrait aussi être en mesure de démontrer que des démarches ont déjà été entreprises en vue de régler le différend avec l'organisme ou le ministère chargé de la réglementation. La procédure d'appel devrait être analogue à celle qu'utilise le Système de normes nationales ou à la procédure de règlement des plaintes décrite à l'Annexe V; et

- un comité spécial chargé d'aider les petites entreprises à se conformer aux règlements, à mieux comprendre les procédures et à les guider tout au long du processus d'appel. **(page 96)**

7.6 Il faudrait, lorsque possible, réunir les intervenants à l'étape de la définition des problèmes liés à l'élaboration des règlements, pour fixer les objectifs, établir les priorités et s'entendre sur les ressources qui doivent être consacrées à la réalisation de ces objectifs. Il faudrait aussi, au cours de ces consultations, discuter des procédures de mise en application qui devraient être adoptées. **(page 97)**

7.7 Les responsables des programmes et les conseillers juridiques chargés de donner des instructions aux rédacteurs des règlements devraient passer en revue les infractions, de même que les sanctions prévues par la loi, pour s'assurer qu'elles sont adéquates, en fonction : des dispositions de la Charte; des autres mécanismes d'observation existants; de l'éventail des peines qui existent; des renseignements obtenus dans le cadre de consultations publiques. Il faudrait, lorsque possible, avoir davantage recours aux sanctions civiles ou aux amendes d'une part ou aux sanctions civiles et à celles imposées par des tribunaux administratifs, d'autre part. **(page 97)**

7.8 Il faudrait, lorsque possible, avoir davantage recours aux programmes d'information pour mieux assurer le respect des règlements. **(page 98)**

7.9 Il faudrait s'assurer que les règlements sont rédigés en termes simples. **(page 98)**

7.10 La base de données élaborée par le Bureau du Conseil privé du ministère de la Justice, et qui doit entrer en vigueur en décembre 1993, doit être accessible à toutes les parties intéressées. **(page 98)**

7.11 Il faudrait que les règlements soient appliqués de façon plus rigoureuse à la frontière afin de s'assurer que les produits importés n'échappent pas aux exigences imposées aux produits nationaux. **(page 98)**

7.12 Le gouvernement fasse encore plus d'efforts pour rationaliser et coordonner les activités de réglementation au sein du secteur fédéral. De façon plus précise, le gouvernement devrait envisager de confier au Conseil du Trésor les responsabilités suivantes :

7.1 le principe de la gestion de la qualité soit appliqué au processus de réglementation. Toutefois, un principe de ce genre devrait uniquement être mis en application si l'on s'engage à y consacrer, de façon soutenue, les ressources nécessaires. Une fois l'engagement pris, une structure de soutien doit être mise en place avant que le principe soit appliqué; cette structure doit comprendre des programmes de formation pour permettre aux employés d'acquérir des compétences nouvelles, des programmes de reconnaissance et de gratification pour encourager les employés à adopter le comportement souhaité, et des mécanismes de mesure des résultats. **(page 93)**

7.2 De concert avec les parties intéressées, chaque ministère devrait élaborer un guide de mise en application des règlements qui tienne compte des modifications et des améliorations apportées suivant l'expérience acquise et des grandes orientations et lignes directrices énoncées dans les cadres d'observation et de gestion récemment publiés par le Conseil du Trésor/ministère de la Justice. Ce guide devrait être accessible à toutes les parties intéressées et comprendre : **(page 93)**

- des stratégies, politiques et procédures de consultation qui sont conformes aux lignes directrices du Conseil du Trésor de même qu'aux paramètres proposés dans la recommandation 4.1 du Comité;

- des lignes directrices régissant la fréquence et l'ampleur des examens réglementaires;

- des stratégies, politiques et procédures d'observation qui tiennent compte des objectifs du programme de réglementation, des modalités et de la structure du programme, des rôles et des tâches des principaux responsables, des réglementés, des alliés potentiels, des facteurs qui influent sur l'observation des règlements et du taux de conformité de ces derniers. Le guide devrait décrire les procédures d'inspection, les critères applicables aux poursuites et autres mesures d'application des règlements, les écarts autorisés aux normes législatives/réglementaires, y compris les pouvoirs discrétionnaires applicables aux inspections, aux poursuites, aux mesures utlisées pour encourager le respect des règlements et aux négociations. **(page 94)**

7.3 Une politique soit adoptée et communiquée au réglementé. Cette politique doit préciser que, si une entreprise réglementée atteste qu'elle respecte les normes de l'ISO en matière de gestion de la qualité totale, les inspections et les contrôles effectués par les fonctionnaires du gouvernement seront réduits, pourvu que l'entreprise démontre qu'elle fait l'objet de vérifications périodiques confirmant la mise en place et l'application d'un programme de gestion de la qualité. **(page 95)**

7.4 Le réglementé devrait pouvoir recourir à l'une des options suivantes pour prouver qu'il se conforme aux règlements :

- soumettre ses produits à un laboratoire indépendant accrédité aux fins d'essais ou consulter des techniciens qui seront en mesure de déterminer si le produit est conforme ou non aux normes et de recommander les améliorations; et

- présenter des rapports démontrant la conformité de ses produits aux normes après avoir lui-même procédé à des essais et à des certifications (auto- certification) si les risques associés au produit sont minimes et si l'entreprise atteste qu'elle a respecté les normes. (indiqué à la recommandation 7.3)

Système national de normes (SNN). Plus précisément, que les autorités de réglementation soient tenues, lorsqu'elles cherchent et évaluent d'autres options dans le mécanisme de réglementation, de consulter d'abord les listes disponibles de normes (canadiennes, internationales et étrangères) pour voir celles qui pourraient convenir. Lorsqu'une norme acceptable existe, qu'il en soit fait référence dans le libellé du règlement. Lorsqu'il n'existe pas de norme acceptable, que les autorités de réglementation en fassent établir une par la Direction de normalisation nationale du CCN ou par l'organisme rédacteur de normes du SNN. **(page 81)**

6.2 Que le gouvernement soit plus réticent à édicter des normes en dehors du domaine de la santé, de la sécurité et de l'environnement. De plus, qu'un programme soit établi (et une personne désignée qui devra rendre compte de son activité dans un délai prescrit) pour revoir les normes édictées par le gouvernement en se guidant sur ce principe. **(page 82)**

6.3 Dans la mesure du possible, que les normes édictées par le gouvernement portent sur les systèmes et, lorsqu'il y a lieu, sur la performance (les résultats). Il faut éviter les normes de conception; les décisions relatives aux détails devraient être déléguées aux entreprises réglementées. De plus :

- Lorsqu'il est impossible d'établir des normes de performance, que les normes édictées par le gouvernement précisent les paramètres fondamentaux auxquels doivent répondre les produits. Si des organismes rédacteurs de normes sont chargés de rédiger des normes plus détaillées pour répondre à ces exigences, alors que l'industrie soit libre d'observer les normes de l'organisme rédacteur de normes ou de respecter la directive du gouvernement en procédant autrement.

- Que le programme mentionné dans la recommandation précédente examine les normes existantes édictées par le gouvernement en s'inspirant des principes de rédaction susmentionnés. Lorsque des corrections sont nécessaires, que les autorités de réglementation fassent réécrire la norme en passant soit par la Direction de normalisation nationale du CCN ou par les organes rédacteurs de normes membres du Système national de normes. **(page 82)**

6.4 Que l'élaboration de toute norme exécutoire (soit par renvoi dans la loi ou par menace du gouvernement en ce sens) soit soumise aux principales caractéristiques du système de réglementation. Par conséquent, que toutes les normes édictées par le gouvernement soient communiquées au Parlement par l'intermédiaire du plan réglementaire annuel du gouvernement et que les politiques suivantes du SNN soient rendues obligatoires : examen des coûts-avantages et examen indépendant de ces évaluations, et révision permanente des normes pour en déterminer la pertinence et la compatibilité avec celles dans d'autres zones de responsabilité. **(page 82)**

6.5 Que la priorité financière soit accordée à la participation du Canada aux activités importantes d'élaboration de normes internationales et à la fourniture d'incitatifs aux organismes rédacteurs de normes s'ils consentent à internationaliser leurs normes ou à élaborer des normes bilatérales. Pour ce faire, on pourrait envisager de percevoir des droits plus élevés des organismes rédacteurs de normes et d'utiliser ces fonds pour récompenser les efforts d'harmonisation, ce qui compenserait en partie les ventes perdues. **(page 85)**

6.6 Que le mécanisme par lequel le Conseil canadien des normes rend compte de son activité au Parlement soit réétudié en fonction de l'importance des normes pour la capacité concurrentielle du Canada. **(page 85)**

5.2 Encourager et assurer l'examen des principaux projets de règlement par les comités permanents quant à leur bien-fondé, et par le Comité mixte permanent de l'examen de la réglementation quant à leur légalité et à leur pertinence. À titre de sanction nécessaire, il faudrait assortir l'octroi de ces pouvoirs de dispositions prévoyant la présentation d'une résolution de ratification des règlements, lorsque l'exercice de ces pouvoirs risque

- d'avoir des répercussions importantes sur les dispositions de la loi habilitante ou de toute autre loi,
- d'établir une politique qui n'est pas clairement définie dans la loi habilitante ou de lui imprimer une nouvelle orientation,
- de comporter des considérations d'une importance particulière.

Il faudrait modifier le Règlement afin que la procédure de résolution de ratification prévue par la Loi d'interprétation devienne applicable et que la résolution de ratification d'un règlement ne soit pas mise aux voix avant que le Comité permanent et le Comité mixte permanent en aient fait rapport ou aient prévu qu'un délai raisonnable s'écoule sans rapport. **(page 68)**

5.3 Fournir à chaque comité permanent spécialisé l'occasion d'examiner les projets de règlement après leur publication préalable dans la Partie I de la Gazette du Canada. Le rapport du Comité serait déposé à la Chambre mais son rôle principal consisterait à conseiller le Comité spécial du Conseil. Le Bureau du Conseil privé pourrait aviser chaque comité de chaque projet de règlement (catégorisé selon l'importance de ses conséquences économiques). Le Comité disposerait alors de 30 jours pour décider des règlements qu'il veut examiner et de 60 jours supplémentaires pendant lesquels il pourrait effectuer son examen. **(page 69)**

5.4 Remplacer la procédure d'annulation actuelle, prévue aux articles 123 à 128 du Règlement, par une procédure prescrite par la loi s'appliquant à l'ensemble des textes réglementaires (et à toute partie d'un texte réglementaire) non assujettis à la procédure de résolution de ratification. Il faudrait conserver et donner force de loi à la disposition de la procédure actuelle selon laquelle une résolution d'annulation dont on ne dispose pas est réputée adoptée. **(page 69)**

5.5 Confier au Comité permanent des finances l'examen des prévisions des coûts et avantages des règlements fédéraux, qui accompagnent le Budget des dépenses. **(page 69)**

5.6 Encourager chaque comité permanent à entreprendre l'évaluation périodique des programmes de réglementation afin de tenir le gouvernement responsable de l'exécution de ces programmes. L'évaluation périodique pourrait être déclenchée par (a) une indication du BCG selon laquelle un programme de réglementation a été évalué conformément à la politique 01-01-92 d'évaluation de programmes, énoncée dans le Manuel du Conseil du Trésor; (b) la publication d'une évaluation par le vérificateur général; ou (c) des renseignements reçus par le comité, laissant entendre qu'une évaluation devrait être effectuée. **(page 69)**

NORMES

6.1 Lorsqu'il est jugé nécessaire d'édicter des normes, que les gouvernements fassent de leur mieux pour coordonner les obligations et les activités de normalisation en demandant une référence plus fréquente aux normes (surtout non datée) élaborées dans le cadre du

les coûts et avantages estimatifs exprimés en frais d'administration du gouvernement et en frais d'observation du secteur privé, ces derniers étant ventilés par grand secteur industriel. (**page 48**)

4.6 Dans le cas de projets de règlements majeurs dont le coût estimatif dépasse les avantages mesurés, les ministères devraient être tenus de résumer dans le REIR les raisons pour lesquelles le projet de règlement devrait malgré tout être adopté. (**page 51**)

4.7 Le président du Conseil du Trésor devrait être tenu de préparer et de publier un rapport annuel sur l'état de la réglementation fédérale, en vue de mieux faire connaître à la population l'accroissement, la portée et le coût des règlements fédéraux. Ce rapport examinerait également les politiques et l'expérience d'autres pays, notamment ceux auxquels les entreprises canadiennes font concurrence et où elles exportent leurs produits. (**page 51**)

4.8 Les notions de règlement majeur, petit/technique et moyen devraient être clairement définies. On propose d'établir qu'un «règlement majeur» entraîne des coûts minimaux de 100 millions de dollars pour la nation, coûts mesurés en dollars actuels. Ces coûts incluraient les coûts relatifs à la production des secteurs vraisemblablement les plus touchés par le projet de règlement. (**page 57**)

4.9 Pour les règlements majeurs et moyens, il faut que le REIR expose les étapes prévues de contrôle et d'évaluation du projet de règlement. (**page 57**)

4.10 Les exigences du REIR relatives à la révocation du règlement devraient être simplifiées. (**page 57**)

4.11 Le REIR devrait exposer les autres options envisagées et rejetées par le ministère et justifier brièvement pourquoi la solution retenue est la meilleure. (**page 57**)

4.12 Le REIR devrait comporter une évaluation des répercussions du projet de règlement sur la compétitivité des entreprises des secteurs qui devront vraisemblablement supporter la majorité des frais d'application du règlement. (**page 57**)

4.13 La Loi sur les textes réglementaires devrait être modifiée de façon qu'elle prévoie l'obligation pour la DAR de certifier (1) que la méthodologie utilisée pour l'analyse de rentabilité qui accompagne chaque projet de règlement majeur réponde aux normes professionnelles et (2) que chaque projet de règlement a été correctement répertorié quant à ses répercussions dans la catégorie majeur, moyen ou petit/technique. Cette obligation ressemble beaucoup à celle obligeant le greffier du Conseil privé à certifier que la forme et la portée de chaque projet de règlement sont légalement satisfaisantes. (**page 57**)

4.14 Le président du Conseil du Trésor devrait être autorisé à retarder tout projet de règlement majeur ou moyen qui ne figure pas au Projet de réglementation fédérale annuel, sauf si le règlement répond à une urgence survenue depuis la date limite des présentations du Projet de l'année précédente. (**page 57**)

LE RÔLE DU PARLEMENT DANS LA CRÉATION ET L'EXAMEN DES RÈGLEMENTS

5.1 Accompagner chaque projet de loi renfermant des dispositions habilitantes d'un mémoire énonçant avec précision les raisons pour lesquelles les pouvoirs délégués en matière d'élaboration des lois, prévus par ces dispositions, sont demandés et la forme que le ministre parrainant le projet de loi considère qu'ils devraient revêtir. (**page 68**)

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RÉGLEMENTATION ET COMPÉTITIVITÉ

3.1 Que l'on établisse les coûts et avantages estimatifs globaux des projets de réglementation importants. **(page 42)**

3.2 Que lorsque c'est possible, les règlements prévoient un résultat fonctionnel ou des objectifs de rendement, plutôt que de prescrire dans les détails la façon de les observer. **(page 42)**

ÉVALUATION DU PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION FÉDÉRALE ET CHANGEMENTS PROPOSÉS

4.1 Que le Secrétariat du Conseil du Trésor soit tenu d'élaborer des méthodes normalisées de consultation adaptées aux types et à l'échelle d'application des règlements. Ces normes feront office de «lignes directrices» pour les ministères. **(page 44)**

4.2 Que l'on exige que tous les projets de réglementation d'importance moyenne ou majeure aient au moins figuré dans les Projets de réglementation fédérale de l'année précédente pour pouvoir être soumis au Comité spécial du Conseil. **(page 44)**

4.3 Que les ministères soient tenus de publier dans le REIR un résumé des avis reçus à l'étape de la consultation et des raisons pour lesquelles ils les ont retenus ou rejetés. **(page 44)**

4.4 Que l'on apporte les changements suivants aux Projets de réglementation fédérale :

- Les ministères et organismes doivent faire une classification préliminaire de l'envergure de leurs projets de réglementation selon leur importance en termes de coûts estimatifs pour la société, soit faible/technique, moyenne ou majeure.

- Les ministères ou organismes doivent indiquer le mode de consultation qu'ils comptent employer (voir 4.1 ci-haut).

- Assigner à chaque projet de réglementation un numéro d'identification devant servir tout au long du processus d'élaboration (soit dans le calcul du coût estimatif des règlements, qui devrait être publié en même temps que le Budget des dépenses, comme nous le proposons ci-après, et lorsque le projet de règlement et le REIR sont publiés dans la Gazette du Canada, Partie I). **(pages 44-45)**

4.5 Que le Président du Conseil du Trésor soit tenu de faire chaque année une compilation des «coûts et avantages estimatifs de la réglementation fédérale (CAERF) et la dépose à la Chambre en même temps que le Budget des dépenses. Cela obligerait les ministères et organismes à soumettre à la Direction générale des affaires réglementaires les données suivantes : a) les coûts et avantages estimatifs de chaque projet de réglementation important qu'il prévoirait prendre au cours de l'année financière suivante (ou des deux années suivant celle-ci); b) le nombre de projets de réglementation d'importance «moyenne» prévus pour l'année financière suivante et, c) à l'égard des projets importants,

en juin, nous avons poursuivi nos audiences et avons entendu des témoins de différents ministères et du secteur privé. En juillet, pour le bénéfice des futurs témoins et d'autres personnes désireuses de participer à notre enquête, nous avons publié un document préparé par le personnel du Comité qui résume les témoignages reçus et les questions soulevées jusque-là au cours des audiences. Nous avons tenu d'autres audiences en septembre et au début de novembre, le hiatus entre ces deux dernières séries d'audiences ayant été causé par la tenue du référendum sur l'Accord constitutionnel de Charlottetown.

6. Au total, nous avons entendu 65 témoins et reçu un nombre beaucoup plus grand de mémoires de particuliers et d'organisations. Nous désirons remercier tous ceux qui ont consenti à comparaître devant le Comité et tous ceux qui ont pris le temps et la peine de rédiger des mémoires.

7. Outre les audiences publiques, le personnel du Comité a rencontré des représentants de plusieurs ministères, du Bureau du Conseil privé, du Bureau du vérificateur général et du Conseil canadien des normes. Nous savons gré à tous ces gens de leur contribution. Nous tenons à remercier tout particulièrement M. James Martin et son personnel de la Direction des affaires réglementaires, au Secrétariat du Conseil du Trésor, pour leur généreuse coopération et l'appui qu'ils nous ont apporté tout au long de notre enquête.

PRÉFACE

1. Le budget du 25 février 1992 prévoit un examen exhaustif de la réglementation en vue d'assurer la plus grande prospérité possible pour les Canadiens grâce à une utilisation optimale des pouvoirs pertinents. Même s'il finira par toucher l'ensemble du gouvernement, cet examen ne visera au départ que trois ministères : Agriculture, Transports et Consommation et Affaires commerciales. On a demandé au Comité permanent des finances de la Chambre des communes de contribuer à l'étude et, le 7 avril, le Comité a établi à cet effet le Sous-comité de la réglementation et de la compétitivité.

2. On indiquait dans le budget que le Comité des finances aurait la tâche de passer en revue les programmes fédéraux de réglementation afin de déterminer leur incidence sur notre compétitivité et de proposer des façons d'améliorer les programmes, les processus et la collaboration intergouvernementale. Le mandat s'est précisé davantage dans une lettre que l'honorable Gilles Loiselle, président du Conseil du Trésor et ministre responsable des Affaires réglementaires, a fait parvenir le 19 mars 1992 au président du Comité des finances. Dans cette lettre, M. Loiselle signale au Comité qu'il doit éviter d'accorder trop d'importance à des règlements particuliers et qu'il doit plutôt concentrer ses efforts sur les éléments suivants :

- évaluer l'incidence globale de la réglementation sur la compétitivité;
- examiner la manière dont on envisage la réglementation au Canada, comparativement à ce qui se fait chez nos partenaires commerciaux;
- repérer les secteurs où la réglementation entraîne une perte de compétitivité;
- dégager des moyens d'améliorer la coopération intergouvernementale de façon à réduire le fardeau de la réglementation;
- examiner des solutions de rechange à la réglementation par le gouvernement;
- examiner si le processus de réglementation produit les résultats escomptés;
- essayer de trouver le meilleur équilibre entre les intérêts divergents dans le processus de réglementation.

3. Lorsqu'il a comparu devant le Sous-comité, le 12 mai 1992, le Ministre a réitéré ces points et recommandé au Sous-comité d'opter pour une perspective large plutôt que de se perdre dans les détails des différents programmes.

4. Comme la liste proposée par le Ministre nous semblait plutôt chargée, il ne nous a guère été difficile de suivre ses recommandations quant à la portée de notre examen. Nous avons tenu pour acquis que l'expression «processus de réglementation» s'entendait de tous les éléments liés à l'élaboration et à la mise en oeuvre des règlements, depuis la délégation des pouvoirs pertinents par le Parlement et la conception de nouveaux règlements jusqu'au suivi et à l'évaluation des règlements existants.

5. Pour nos premières audiences publiques, nous avons invité des représentants de l'industrie et des spécialistes de la réglementation à une table ronde, le 7 mai, afin qu'ils nous aident à cerner les aspects essentiels du processus de réglementation et différentes options pour leur examen. En mai et

CHAPITRE 8 — Chevauchement fédéral/provincial 99
A. CONCURRENCE EN MATIÈRE DE RÉGLEMENTATION 99
B. PROBLÈMES CAUSÉS PAR LE CHEVAUCHEMENT DES RÈGLEMENTS 99
C. SOLUTION AU CHEVAUCHEMENT DE RÈGLEMENTS 101

CHAPITRE 9 — Examens des ministères 105
A. TRANSPORTS CANADA 105
B. CONSOMMATION ET AFFAIRES COMMERCIALES CANADA (CAC) 106
1. Résumé des réponses des intervenants 106
C. AGRICULTURE CANADA 107
1. Céréales et oléagineux 108
2. Production et inspection des aliments 109
3. Prestation des services réglementaires 110
D. CONCLUSIONS 110

ANNEXE I — Processus d'examen de la réglementation fédérale 113

ANNEXE II — Politique de réglementation 115

ANNEXE III — Code d'équité du citoyen en matière de réglementation 117

ANNEXE IV — Rapport annuel sur l'état de la réglementation gouvernementale au Canada—proposition 119

ANNEXE V — Processus de règlement des plaintes en matière de réglementation — proposition 121

ANNEXE VI — Liste des témoins 123

PROCÈS-VERBAUX 131

C. EXAMEN DES RÈGLEMENTS UNE FOIS QU'ILS ONT ÉTÉ ÉTABLIS 62
1. Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation 63
2. Droit d'annulation 63
3. Une nouvelle démarche en matière d'examen? 64
4. L'examen d'un règlement en comité est-il réaliste? 66
5. Pouvoir du Parlement de modifier ou de remplacer des règlements 66
D. ÉVALUATION PAR LE PARLEMENT DES PROGRAMMES DE RÉGLEMENTATION 67
1. Examen des lois et programmes 67

CHAPITRE 6 — Normes 71
A. QU'EST-CE QU'UNE NORME? 71
1. Diversité des objectifs visés 71
2. Diversité des processus d'élaboration 72
3. L'application volontaire par rapport à l'application obligatoire 72
B. CONJONCTURE DE LA NORMALISATION 73
1. Le système national de normes au Canada 73
2. Activités de normalisation chez nos principaux partenaires commerciaux 74
C. ÉVALUATION DES ASPECTS DE LA NORMALISATION 74
1. Plan d'évaluation 74
2. Orientation du marché 75
3. Intégration des normes par référence dans le règlement 76
4. Procédure équitable 77
D. RÉGLEMENTER PAR LA NORMALISATION VOLONTAIRE 77
1. Effets de la normalisation 77
2. Souplesse, qualité et considérations financières 78
3. Équilibre entre le secteur public et le secteur privé 79
E. HARMONISATION BILATÉRALE ET INTERNATIONALE 82

CHAPITRE 7 — Mise en application 87
A. ÉVALUATION DES PROBLÈMES 87
1. Choisir entre l'uniformité et la souplesse 87
2. Le facteur humain – attentes et perceptions 88
B. NORMES RELATIVES AU CONTRÔLE ET À LA GESTION DE LA QUALITÉ 89
1. Le système ISO 9004–2 89
2. L'ISO et le processus de réglementation 90
3. Gestion de la qualité totale – Service de la qualité totale 91
4. Adapter le principe de la gestion de la qualité totale au gouvernement 91
5. Réduction des inspections effectuées par le gouvernement au chapitre de la mise en application 94
C. AUTRES STRATÉGIES DESTINÉES À AMÉLIORER LA MISE EN APPLICATION DE LA RÉGLEMENTATION 95
1. Améliorer la perception des organismes réglementés 95
2. Amélioration de la communication et de l'application des règlements 96
3. Réduire les chevauchements et les conflits 98

CHAPITRE 3 — Réglementation et compétitivité 25
A. SOUCI DE COMPÉTITIVITÉ NATIONALE 25
B. DÉFINIR LA COMPÉTITIVITÉ NATIONALE 25
C. DIRECTION ET CONTRÔLE OU STIMULATION DU MARCHÉ 28
D. IMPACT DE LA RÉGLEMENTATION SUR LA COMPÉTITIVITÉ 28
E. MESURES RÉGLEMENTAIRES QUI RÉDUISENT LA COMPÉTITIVITÉ 31
F. RÈGLEMENTS CONTRAIRES À L'INTÉRÊT PUBLIC 31
G. ATTÉNUER LA BAISSE DE PRODUCTIVITÉ DÉCOULANT DE LA RÉGLEMENTATION CONTRAIRE À L'INTÉRÊT PUBLIC 33
1. Analyse de rentabilité 33
2. Utilisation des instruments économiques 35
3. Accélérer la procédure 36
4. Limiter la réglementation des monopoles aux monopoles 37
H. RÈGLEMENTS FAVORISANT DES INTÉRÊTS PARTICULIERS 37
I. MESURES DE RÉGLEMENTATION FAVORABLES À LA COMPÉTITIVITÉ .. 38
J. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS 42

CHAPITRE 4 — Évaluation du processus de réglementation fédérale et changements proposés 43
A. INTRODUCTION 43
B. ÉVALUATION DES EXIGENCES EN MATIÈRE DE PRÉAVIS ET DE CONSULTATION 43
1. Préavis 43
2. Processus de consultation 43
C. CALCUL DU COÛT DES NOUVEAUX RÈGLEMENTS 45
1. Inefficience du système actuel 45
2. Calcul et compte rendu des coûts 47
D. ÉVALUATION DE LA POLITIQUE RÉGLEMENTAIRE FÉDÉRALE 49
1. Le projet de règlement doit-il satisfaire au test A > C? 49
2. Valeur économique des morts prématurées évitées 49
3. Des analyses de qualité élevée 50
4. Rapport annuel sur l'état de la réglementation fédérale 51
E. APPRÉCIATION DE L'ÉVALUATION RÉGULIÈRE DES PROGRAMMES DE RÉGLEMENTATION 51
F. ÉVALUATION DU REIR ET DE LA DIVISION DES AFFAIRES RÉGLEMENTAIRES 53
1. Présentation des lacunes du REIR 53
2. Définition de projet de règlement «majeur» 54
3. Situation du problème dans le REIR 55
4. Différentes options 55
5. Limites de la DAR (anciennement BPAR) dans sa fonction de contrôle 56

CHAPITRE 5 — Le rôle du Parlement dans la création et l'examen des Règlements 59
A. EXAMEN DES DISPOSITIONS HABILITANTES DES PROJETS DE LOI 59
B. EXAMEN DES RÈGLEMENTS AVANT LEUR ÉTABLISSEMENT 60
1. Examen des règlements proposés dans le cadre du projet de loi habilitant 60
2. Procédure de résolution de ratification 61
3. Examen général ex ante des projets de règlements non assujettis à la procédure de résolution de ratification 62

Table des matières

PRÉFACE xi

LISTE DES RECOMMANDATIONS xiii

CHAPITRE 1 — Introduction 1
- A. PRÉJUGÉ EN FAVEUR DE LA RÉGLEMENTATION DANS LE CHOIX DES MOYENS D'ACTION 3
- B. CONSULTATIONS AU PETIT BONHEUR 4
- C. COORDINATION INSUFFISANTE ET ABSENCE DE GESTION CENTRALISÉE 4
- D. MÉCANISMES D'OBSERVATION DÉFICIENTS 5
- E. DOUBLES EMPLOIS ET INCOHÉRENCES 6
- F. EXAMEN LÉGISLATIF INADÉQUAT 8

CHAPITRE 2 — Modifications au processus de réglementation fédérale de 1972 à 1992 9
- A. INTRODUCTION 9
- B. MODIFICATIONS AU PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION DE 1972 À 1983 .. 9
  - 1. Comité mixte permanent des règlements (CMP) 9
  - 2. Évaluation périodique des programmes de réglementation 9
  - 3. Analyse de l'impact socio-économique 10
  - 4. Bureau du coordonnateur de la réforme de la réglementation 11
  - 5. État des projets de réglementation 11
- C. MODIFICATIONS AU PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION DE 1984 À 1992 . 12
  - 1. Historique 12
  - 2. Stratégie de réforme de la réglementation 12
  - 3. Principes directeurs 13
  - 4. Plan d'action relatif au processus de réglementation 13
  - 5. Plan annuel en matière de réglementation 14
  - 6. Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR) 15
  - 7. Efforts visant à améliorer les opérations du Bureau du Conseil privé à la Justice (BCPJ) 16
  - 8. Changements organisationnels récents 17
  - 9. Comité mixte permanent d'examen de la réglementation (et pouvoir de désaveu) 17
- D. L'ÉTABLISSEMENT DES RÈGLEMENTS TEL QU'IL SE FAIT ACTUELLEMENT 18
  - 1. Prescriptions législatives 18
  - 2. Processus administratif 18
    - Objectifs de la politique 18
    - Administration du processus 19
    - Processus d'approbation 19

Le Comité permanent des finances

a l'honneur de vous présenter son

DIX-SEPTIÈME RAPPORT

Conformément au mandat qui lui a été confié en vertu du règlement 108(2), le Comité de la Chambre des communes a examiné le système de réglementation du gouvernement fédéral et son incidence sur la compétitivité.

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: Murray Dorin

Vice-présidents: Clément Couture
Diane Marleau

Membres

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White

(Quorum 5)

La greffière du Comité

Susan Baldwin

SOUS-COMITÉ DE LA RÉGLEMENTATION ET DE LA COMPÉTITIVITÉ DU COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: René Soetens

Vice-président: Clément Couture

Membres

Clément Couture
Murray Dorin
Gabriel Fontaine
Steven Langdon
Diane Marleau
Pat Sobeski

(Quorum 4)

La greffière du Sous-comité

Susan Baldwin

Attachés de recherche de la Bibliothèque du Parlement

Basil Zafiriou, analyste supérieur;

Marion Wrobel, analyste supérieure;

Consultants

Graham Eglington;

Cheryl Knebel;

Donald McFetridge, Université Carleton;

William Stanbury, Université de la Colombie-Britannique.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairman: Murray Dorin

Vice-Chairmen: Clément Couture
Diane Marleau

Members

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White

(Quorum 5)

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

SUB-COMMITTEE ON REGULATION AND COMPETITIVENESS OF THE STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairperson: René Soetens

Vice-Chairman: Clément Couture

Members

Clément Couture
Murray Dorin
Gabriel Fontaine
Steven Langdon
Diane Marleau
Pat Sobeski

(Quorum 4)

Susan Baldwin

Clerk of the Sub-committee

Researchers from the Library of Parliament

Basil Zafiriou, Senior Analyst;

Marion Wrobel, Senior Analyst.

Consultants

Graham Eglington;

Cheryl Knebel;

Donald McFetridge, Carleton University;

William Stanbury, University of British Columbia.

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 53

Le jeudi 10 décembre 1992

Président: Murray Dorin

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 53

Thursday, December 10, 1992

Chairman: Murray Dorin

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance

CONCERNANT:

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, considération d'un projet de rapport

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(2), consideration of a draft report

---

Y COMPRIS:

Le dix-septième rapport à la Chambre

INCLUDING:

The Seventeenth Report to the House

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991–1993

Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991–93

RÉGLEMENTATION ET COMPÉTITIVITÉ

DIX-SEPTIÈME RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES FINANCES DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

PREMIER RAPPORT DU SOUS-COMITÉ DE LA RÉGLEMENTATION ET DE LA COMPÉTITIVITÉ

Janvier 1993

RÉGLEMENTATION ET COMPÉTITIVITÉ

DIX-SEPTIÈME RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES FINANCES DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

PREMIER RAPPORT DU SOUS-COMITÉ DE LA RÉGLEMENTATION ET DE LA COMPÉTITIVITÉ

Janvier 1993

CA1
XC 26
-F59

Government Publications

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 54

Thursday, December 10, 1992

Chairman: Murray Dorin

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 54

Le jeudi 10 décembre 1992

Président: Murray Dorin

LIBRARY
FEB 03 1993

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(2), an inquiry into the state of the Canadian Economy

CONCERNANT:

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, une enquête sur l'état de l'économie canadienne

APPEARING:

The Honourable Donald F. Mazankowski
Deputy Prime Minister and Minister of Finance

WITNESS:

(See back cover)

COMPARAÎT:

L'honorable Donald F. Mazankowski
Vice-premier ministre et ministre des Finances

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992

25271

STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairman: Murray Dorin

Vice–Chairmen: Clément Couture
Diane Marleau

Members

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White—(8)

(Quorum 5)

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: Murray Dorin

Vice–présidents: Clément Couture
Diane Marleau

Membres

Herb Gray
Steven Langdon
René Soetens
Greg Thompson
Brian White—(8)

(Quorum 5)

La greffière du Comité

Susan Baldwin

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, DECEMBER 10, 1992
(69)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance met at 3:35 o'clock p.m. this day, in Room 253-D, Centre Block, the Chairman, Murray Dorin, presiding.

Members of the Committee present: Murray Dorin, Steven Langdon, Diane Marleau, René Soetens and Greg Thompson.

Acting Members present: Charles Langlois for Clément Couture; Gabriel Fontaine for Brian White.

Other Members present: Don Blenkarn.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Basil Zafiriou and Marion Wrobel, Senior Analysts.

Appearing: The Honourable Donald F. Mazankowski, Deputy Prime Minister and Minister of Finance.

Witness: From the Department of Finance: David A. Dodge, Deputy Minister.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee resumed consideration of its inquiry into the state of the Canadian Economy. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, dated Wednesday, December 9, 1992, Issue No. 52*).

The Honourable Donald Mazankowski, with the other witness, answered questions.

At 4:55 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 10 DÉCEMBRE 1992
(69)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances se réunit à 15 h 35 dans la salle 253-D de l'édifice du Centre, sous la présidence de Murray Dorin (*président*).

Membres du Comité présents: Murray Dorin, Steven Langdon, Diane Marleau, René Soetens and Greg Thompson.

Membres suppléants présents: Charles Langlois remplace Clément Couture; Gabriel Fontaine remplace Brian White.

Autre député présent: Don Blenkarn.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Basil Zafiriou et Marion Wrobel, analystes principaux.

Comparaît: L'honorable Donald F. Mazankowski, vice-premier ministre et ministre des Finances.

Témoin: Du ministère des Finances: David A. Dodge, sous-ministre.

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité poursuit son examen de l'état de l'économie canadienne (*voir les Procès-verbaux et témoignages du mercredi 9 décembre 1992, fascicule nº 52*).

L'honorable Donald Mazankowski ainsi que l'autre témoin répondent aux questions.

À 16 h 55, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité

Susan Baldwin

[*Text*]

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

Thursday, December 10, 1992

• 1535

The Chairman: I call this meeting to order.

I would like to take this opportunity to welcome the Minister of Finance before the committee. I think the members have some questions they would like to ask you, Mr. Minister. But before we do that, I would invite you to open with any remarks you may want to share with us today.

Hon. Donald Frank Mazankowski (Deputy Prime Minister and Minister of Finance): Mr. Chairman, I don't have any prepared remarks to make at this time. I thought that with all the debate that's been going on in the House and the introduction of the economic statement last Wednesday, I would throw it open to questions and give members sufficient time to raise their questions and put their points of view on the record. If that meets with your approval, I would suggest that we can move directly to questions.

The Chairman: Certainly.

Mrs. Marleau (Sudbury): This fall we went through a referendum. Many people wondered why. While people were losing their jobs we were busy talking about the Constitution. So when the end of the referendum came Canadians generally expected the government to set its thoughts to helping those who needed help the most. Many people waited for your economic statement with some anticipation.

I have to tell you that we Canadians, including myself, obviously don't expect you to create miracles. But we did expect you to consider Canadians and to consider the plight of the unemployed, of the people losing their jobs this winter, and to try to do something immediately, and not to penalize further these same people who have borne the brunt of the recession, the unemployed. Yet that was exactly what you continued to do. It was carry on as usual. It was coming up with figures, for which I'll ask you to give us the basis.

You told us that you expect growth to be about 2.5% and inflation to be below 2.5%, and you also told us that you saw an increase of about 300,000 jobs over the next fiscal years. First of all, your predictions have been wrong, and wrong, and wrong. Why should we believe you now? Where are those 300,000 going to come from?

Mr. Mazankowski: Mr. Chairman, I regret that the hon. member feels that way. It seems to me—

Mrs. Marleau: Sir, I still have a job. Many people out there don't.

[*Translation*]

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

Le jeudi 10 décembre 1992

Le président: La séance est ouverte.

Je profite de l'occasion pour souhaiter la bienvenue au ministre des Finances. Les membres du comité ont des questions à vous poser, monsieur le ministre. Auparavant, je vous invite à présenter des observations liminaires si vous le désirez.

L'Honorable Donald Frank Mazankowski (vice-premier ministre et ministre des Finances): Monsieur le président, je n'ai pas de texte écrit à vous présenter pour le moment. Étant donné toutes les discussions qui se sont déroulées à la Chambre et le dépôt de l'exposé économique mercredi dernier, j'ai pensé qu'il valait mieux répondre directement aux questions, ce qui laissera aux membres du comité assez de temps pour m'interroger et présenter publiquement leurs opinions. Si vous n'y voyez pas d'inconvénient, je propose de passer directement aux questions.

Le président: Bien sûr.

Mme Marleau (Sudbury): Cet automne, il y a eu un référendum dans notre pays. Bien des Canadiens se sont demandés pourquoi. Pendant que d'autres perdaient leur emploi, nous accordions toute notre attention à la Constitution. À la fin de la campagne référendaire, l'ensemble des Canadiens s'attendaient donc que le gouvernement adopte une stratégie pour aider les personnes les plus indigentes. Bien des gens ont attendu impatiemment votre exposé économique.

Je dois vous dire que les Canadiens, dont je fais partie, ne s'attendaient évidemment pas à ce que vous fassiez des miracles. Par contre, nous espérions que vous vous pencheriez sur la situation précaire des chômeurs, des personnes qui ont perdu leur emploi ou qui vont le perdre cet hiver, et que vous essaieriez de faire quelque chose sur le champ, au lieu de pénaliser encore davantage ces personnes mêmes qui ont été le plus durement touchées par la récession, à savoir les chômeurs. Pourtant, c'est exactement ce que vous continuez de faire. Les choses se poursuivent comme à l'habitude. Vous avez présenté certaines données que je vous demanderais de nous justifier.

Vous nous dites que, selon vos prévisions, le taux de croissance sera d'environ 2,5 p. 100 et l'inflation inférieure à 2,5 p. 100, et vous nous dites également que vous prévoyez la création de 300 000 nouveaux emplois au cours des prochains exercices. Tout d'abord, vos prévisions ont toujours été fausses, sans exception. Pourquoi devrions-nous vous croire maintenant? D'où viendrons donc ces 300 000 emplois?

M. Mazankowski: Monsieur le président, je regrette que la députée réagisse de cette façon. À mon avis...

Mme Marleau: Monsieur, j'ai encore un emploi, mais de nombreux Canadiens ne sont pas dans ce cas.

[*Texte*]

Mr. Mazankowski: I regret, Mr. Chairman, that the hon. member feels that way. What we have tried to do here is put in place some realistic policies, given the fiscal constraints that we're operating under, that would provide for durable growth, that would create jobs, long-term jobs, that would provide the basis for sustained economic growth.

I know there's a strong desire to try to throw money at the problem, borrowed money, with the hope and expectation that jobs might be created. The fact of the matter is that we had to address the realities of a newly emerging economy that is affecting not only Canada but North America, and indeed the world. We tried to take the necessary steps that would build confidence, that would enhance recovery and create durable jobs, by investing in growth, by investing in people, through improvements and an enhancement of training programs and new approaches towards building a better partnership between government, the private sector and the workers, through an infrastructure program certainly not as massive as the hon. member's party advocates but one which we believe is affordable, to continue to pursue investments in trade, because trade is really the life-blood of our economy—that clearly is the bright spot in our economic performance—and also, at the same time to deal with the very serious deficit pressures we're facing as a result of the declining revenues.

• 1540

It's been a very difficult balance. I think we recognize that what we're going through here is more than just a cyclical problem. We're going through a period of transition; we're going through a period of restructuring and adjustment. We've tried, to the very best of our ability, to advance policies that would create jobs and provide some hope for the future and provide an opportunity to take advantage of the opportunities that are clearly on the horizon in this newly emerging economy.

Mrs. Marleau: I asked about your 300,000 job forecast, and I'm going to ask you again. In your projections you say you're going to have a $500-million, two-year infrastructure program that will create 400,000 to 500,000 jobs each year. Where are we going to get the 300,000 jobs that you predicted for next year? What sector of the economy is going to see this kind of a boom or windfall?

Mr. Mazankowski: With respect—

Mrs. Marleau: Well, those are your figures.

Mr. Mazankowski: With respect, Mr. Chairman, you're referring to the government-funded infrastructure program. It seems, for members on your side of the House, that if it's not government funded, it's not a program. I can assure you that

[*Traduction*]

M. Mazankowski: Je regrette, monsieur le président, que la députée réagisse de cette façon. Nous avons essayé de mettre sur pied des mesures réalistes, compte tenu des restrictions financières qui nous sont imposées, en vue de favoriser une croissance durable, et de créer des emplois à long terme, lesquels serviront de base à une croissance économique soutenue.

Je sais que bien des gens souhaitent que l'on dépense à tour de bras pour résoudre les problèmes, ou que l'on emprunte, dans l'espoir de créer des emplois. En réalité, il nous a fallu affronter la réalité de la conjoncture économique qui existe non seulement au Canada, mais dans toute l'Amérique du Nord et même dans le monde entier. Nous nous sommes efforcés de prendre les mesures qui s'imposent pour rétablir la confiance, promouvoir la relance et créer des emplois durables, en investissant dans la croissance, dans nos ressources humaines, en améliorant et en étendant les programmes de formation et les nouvelles initiatives qui visent à instaurer un meilleur partenariat entre le secteur public, le secteur privé et les travailleurs; nous avons à cette fin élaboré un programme d'infrastructure certes pas aussi vaste que le préconise le parti de la députée, mais qui reste dans les limites de nos moyens, en vue de continuer d'investir dans le commerce extérieur, lequel constitue la sève de notre économie—c'est sans nul doute le secteur le plus florissant de notre rendement économique—et en outre, pour nous attaquer du même coup au problème très sérieux du déficit découlant d'une diminution de nos recettes.

Il y a eu des hauts et des bas. Il est évident que la crise actuelle n'est pas un simple problème cyclique. Nous traversons une période de transition, une période de restructuration et d'adaptation. Nous avons essayé, dans la mesure du possible, de proposer des programmes susceptibles de créer des emplois et d'offrir des perspectives d'avenir tout en nous permettant de profiter des possibilités qui nous permet déjà d'entrevoir le nouveau contexte économique.

Mme Marleau: Je vous ai posé une question au sujet des prévisions relatives aux 300 000 nouveaux emplois et je vais vous la reposer. Dans vos prévisions, vous dites que vous allez mettre en oeuvre un programme d'infrastructure de 500 millions de dollars applicable sur deux ans qui permettra de créer entre 400 000 et 500 000 emplois chaque année. Où allons-nous trouver les 300 000 emplois que vous prévoyez pour l'an prochain? Dans quel secteur de l'économique va-t-on connaître une telle prospérité soudaine?

M. Mazankowski: Soit dit en. . .

Mme Marleau: Ce sont vos propres chiffres.

M. Mazankowski: Soit dit en toute déférence, monsieur le président, la député parle du programme d'infrastructure financé par le gouvernement. Pour les députés de votre côté de la Chambre, un programme n'est valable que s'il est

[*Text*]

there are a number of private-sector initiatives that will generate job activity, such as the announcement of the airport development in Toronto, and the fixed link. There are further opportunities in port development and other infrastructure developments, some of which will be funded by the private sector.

Again, we go back to the major job-creating entity in our economy, and that is the small business sector. The small-business sector has been singled out for special attention because in fact it is the major generator of jobs—80% of the jobs that have been created over the last 10 years have been generated in the small-business sector. We advanced a small-business employment and investment package, providing for the UI premium freeze, and a UI premium holiday on new employees; a 10% investment tax credit for investments in new equipment and machinery so they can re-equip and retool and improve their productivity, be more competitive, and also to take advantage of the newly emerging economy;

It also provides for improved access to capital. We are right now in the process of negotiating with the opposition parties whether we can in fact in the Small Businesses Loans Act have some provision for operating capital. It provides for improvements in R and D; improvements in the treatment of capital cost allowance and high-tech equipment; improvements in renewed funding for the IRAP program; extension of the home buyers' plan; assistance for the oil and gas and the mining sector. I just received an indication from the small oil and gas producers in western Canada that as a result of this activity alone they expect some 400 to 500 wells to be drilled this summer, which will create direct jobs for some 700 or 750 people.

We think 300,000 jobs being created over the course of 1993 is being very conservative. As a matter of fact, what has been quite satisfying to me is that a number of analysts and forecasters suggest that we're very much on the conservative side in advancing the prospect of 2.5% growth for 1993.

Mrs. Marleau: I hope your analysts are correct, and I know Canadians do. You talk about the small business sector creating all of these jobs.

• 1545

It's probably been a number of years since you were in business, but I was in business in the early 1980s, and I can tell you when you are a small business and you're having a hard time meeting the payroll you have, and you have no taxable income, first of all, you're not going to hire additional staff and pay them a wage so you can save $1,600 when you can barely afford to pay the staff you have on hand at the time. Secondly, you are not going to borrow money, because

[*Translation*]

financé par le gouvernement. Je peux vous donner l'assurance qu'il y a certaines initiatives privées qui vont stimuler le secteur de l'emploi, comme l'annonce de l'expansion de l'aéroport de Toronto et la construction du pont entre l'Île-du-Prince-Édouard et le continent. Il y a d'autres possibilités d'emplois relatives à des projets d'extension portuaire et d'autres travaux d'infrastructure, dont certains seront financés par le secteur privé.

Encore une fois, nous en revenons au principal secteur créateur d'emploi dans notre économie, soit la petite entreprise. Nous avons ciblé ce secteur parce qu'il est en réalité le principal créateur d'emplois: 80 p. 100 des emplois créés au cours des 10 dernières années proviennent des petites entreprises. Nous avons proposé un train de mesures d'emploi et d'investissement pour la petite entreprise, en prévoyant notamment le gel des cotisations à l'assurance-chômage et une exemption des primes à l'égard des nouveaux employés; un crédit d'impôt de 10 p. 100 visant les investissements dans du matériel et de l'équipement neuf pour permettre aux entreprises de se moderniser afin d'accroître leur productivité, d'être plus concurrentielles et de profiter également de la nouvelle conjoncture économique.

Nous prévoyons également de meilleures conditions pour se procurer des capitaux. À l'heure actuelle, nous sommes en train de négocier avec les partis d'opposition pour voir si l'on peut prévoir une disposition relative au capital d'exploitation dans la Loi sur les prêts aux petites entreprises. Nous avons prévu des améliorations en ce qui concerne la recherche et le développement, dans le traitement de la déduction pour amortissement et la technologie de pointe; de meilleures conditions de renouvellement du financement dans le cadre du programme PARI, la prolongation du régime d'accession à la propriété, les mesures d'aide aux secteurs pétrolier et gazier ainsi qu'au secteur minier. Les petits producteurs de pétrole et de gaz de l'ouest du Canada m'ont signalé que, grâce à cette disposition, ils comptent forer entre 400 et 500 puits cet été, ce qui permettrait de créer des emplois directs pour 700 ou 750 personnes.

À notre avis, la prévision relative aux 300 000 nouveaux emplois au cours de l'année 1993 est encore très modeste. En fait, j'ai appris à ma grande satisfaction que, selon certains analystes prévisionnistes, le taux de croissance que nous avons prévu pour 1993, soit 2,5 p. 100, est très conservateur.

Mme Marleau: J'espère que vos analystes ont raison et je sais que les Canadiens ne se trompent pas. Vous dites que tous ces emplois vont être créés par le secteur de la petite entreprise.

Il y a sans doute un certain nombre d'années que vous n'avez pas été dans les affaires, mais moi j'y étais au début des années quatre-vingts et je peux vous dire que lorsqu'on dirige une petite entreprise, qu'on a déjà du mal à payer ses employés et que l'on n'a pas de revenu imposable, tout d'abord, il n'est pas question d'engager de nouveaux employés et de les rémunérer, de façon à économiser 1 600 dollars, lorsqu'on peut tout juste payer le salaire des

[*Texte*]

the banks aren't lending you money, because you're in trouble as it is and you can't afford to increase your loans. If you had taxable income, you would be very happy to take advantage of tax breaks. But with all due respect, there are very many businesses across this land that have accumulated losses and that will not have taxable income for some years to come.

So how are your incentives going to encourage all these small businesses that are right now in very, very much trouble to create more jobs?

Mr. Mazankowski: You have to look at it as a package. It is a small business employment and investment package. It provides an incentive to hire people and it provides an incentive to retool, re-equip, and adjust to the realities of a newly emerging economy.

Better access to capital is very much a theme that was reflected throughout the budget I presented in February, and it is clearly reflected in what we've advanced this past week: rules on investment and small business for RRSPs and labour-sponsored venture-capital funds, the changes to the Small Businesses Loans Act, the extension of the small business financing program. All these things, I believe, are steps in the right direction.

You talk about the investment tax credit as being meaningless. Well, I tell you, that's not the reaction I'm getting from across the country. They're welcoming it, taking advantage of it. It is stimulating purchases. The equipment and machinery dealers are quite excited about the prospect, because there is pent-up demand.

The hon. member can criticize the initiatives we've undertaken, but what would she do? I know what her answer is, what her party's answer is. It is to go out and borrow $15 billion. The federal government would borrow $5 billion, the provincial governments would borrow $5 billion, and the municipalities would borrow $5 billion, and they are going to start a huge infrastructure program. When will that take hold?

We're doing some strategic investments in infrastructure that will improve competitiveness, that will improve productivity, that will be truly productive investment that will provide some return, that will help the economy become more durable and responsive. I think it's a responsible approach.

It's your job to criticize, but... You've been a small business person, so you know the impact small business can have when things turn around.

I notice with some degree of encouragement today that department store sales are up by 4.3% in October. We are inching forward. We're not in reverse gear. We may be in low gear, but we're moving ahead, and we're moving ahead

[*Traduction*]

employés actuels. En second lieu, il n'est pas question d'emprunter puisque les banques refusent de vous prêter de l'argent car vous êtes déjà suffisamment dans le pétrin et vous n'avez pas les moyens d'augmenter vos prêts. Une entreprise qui a un revenu imposable se réjouirait de profiter de ces concessions fiscales. mais soit dit en toute déférence, il y a un nombre incalculable d'entreprises dans le pays qui ont accumulé des pertes et n'auront pas de revenu imposable pendant encore plusieurs années.

Comment vos stimulants fiscaux vont-ils inciter toutes ces petites entreprises qui ont déjà de gros problèmes à créer de nouveaux emplois?

M. Mazankowski: Il faut tenir compte de l'ensemble des mesures proposées. Il s'agit d'un programme de stimulation de l'emploi et de l'investissement dans les petites entreprises. Il prévoit des stimulants pour les entreprises qui engagent de nouveaux employés et pour celles qui modernisent leurs installations afin de s'adapter à la nouvelle conjoncture économique.

Les mesures facilitant l'obtention de financement, un thème sous-jacent de mon budget de février dernier, occupe une place importante dans l'exposé économique de la semaine passée: les règles relatives aux investissements dans les petites entreprises par les détenteurs de REER et les fonds de capital de risque des travailleurs, les modifications à la Loi sur les prêts aux petites entreprises, la prolongation du programme de financement des petites entreprises. Toutes ces mesures constituent, à mon avis, un pas dans la bonne direction.

Vous parlez de crédit d'impôt à l'investissement, que vous jugez inutile. Je peux vous dire que bien des gens dans le pays ne partagent pas votre avis sur ce point. Ils voient cette mesure d'un oeil très favorable et comptent bien en profiter. Cette disposition stimule les achats. Les marchands de matériel et de machines sont très enthousiastes car la demande est au ralenti jusqu'ici.

La députée peut critiquer les initiatives que nous avons prises, mais que ferait-elle à notre place? Je connais sa réponse, et je connais la politique de son parti. Celui-ci recommande d'emprunter 15 milliards, répartis équitablement entre le gouvernement fédéral, les provinces et les municipalités. Cette somme permettrait de mettre sur pied un énorme programme d'infrastructures. Quand cela se produira-t-il?

Nous proposons des investissements stratégiques dans les travaux d'infrastructure en vue d'améliorer notre position concurrentielle, d'accroître la productivité, les investissements vraiment productifs qui nous rapporteront et aideront l'économie à être plus durable et mieux adaptée à nos besoins. C'est à mon avis une démarche sensée.

Vous êtes là pour tout critiquer mais... Ayant vous-même une expérience de la petite entreprise, vous savez quel rôle ce secteur peut jouer lorsque les choses changent.

Je constate avec un certain optimisme aujourd'hui que les ventes des grands magasins ont augmenté de 4,3 p. 100 en octobre. C'est un petit progrès. Nous ne faisons pas machine arrière. Les résultats sont peut-être faibles, mais nous

[*Text*]

fairly confidently. We're building a stronger, more productive, more competitive economy as we go. That is what we've been trying to do with this particular economic plan, and that's what we have been doing in the past.

Mrs. Marleau: I have one more thing I want to add to this. Is the reason you did not go into an infrastructure package with the other two levels of government that you now lack the goodwill to build the partnerships with these other levels of government? Is that the real reason why we're not into something right now...rather than waiting for the summer? All that is going to happen now is that highways will be built some time next summer. There will be nothing this winter. Winters are long and cold in this country and when you have no money and no job, you feel it. I'm really wondering, why?

• 1550

Mr. Mazankowski: Certainly not. The hon. member's observation is totally inaccurate. We intend to work with the provinces on the various projects that are fairly well advanced and that can get started almost immediately. There have been ongoing discussions over the course of the summer.

Mrs. Marleau: But municipalities have projects on the shelf now that could start right away, not next summer.

The Chairman: Thank you for your question. I think we've heard the answer. Mr. Soetens.

Mr. Soetens (Ontario): Mr. Minister, I welcome you to the committee and I appreciate the economic statement that was delivered last week. Certainly I liked the direction of much of it, but I think, as I've indicated to you, I have a concern that I guess relates to the debt and the deficit. You certainly referenced it in some of your comments, and I believe Mr. Crow referenced it in some of his comments yesterday, that this country, whether it's through federal or provincial borrowings, has a debt problem, and unless we do something about that we're going to have a mounting problem, if I can describe it as such.

In this statement, of course, the deficit unfortunately is higher than was previously forecast. How are we going to get rid of this? I've been here for four years, and although I understand there's been a substantial improvement of the deficit relative to the gross national product, it's still $32 billion. What kind of growth in this country are we going to need or what kind of massive spending cuts are we going to need to deal with this problem? Just how are we going to do it?

Mr. Mazankowski: Well, Mr. Chairman, it's a very good question. It's a very challenging one. On the basis of our projection in February...and we were certainly not alone because almost all of the private forecasters and those who make it their business to make these projections assumed that our assumptions were correct in advancing it at a 2.5% to 2.7% rate of growth. Unfortunately, we did not succeed in achieving that. The Canadian economy, as I've said before, is

[*Translation*]

progressons et nos progrès sont assez réguliers. Nous réussissons petit à petit à affermir notre économie, à accroître notre productivité et à améliorer notre compétitivité. C'est l'objectif que nous poursuivons dans le programme économique à l'étude, et c'est ce que nous avons fait par le passé.

Mme Marleau: J'ai une chose à ajouter. Si vous n'avez pas entrepris de programme d'infrastructure de concert avec les deux autres niveaux de gouvernements, est-ce que parce que vous n'avez plus le désir de créer des partenariats avec les autres paliers de gouvernement du pays? Est-ce la véritable raison pour laquelle nous n'avons pas déjà entrepris quelque chose... au lieu d'attendre l'été? Tout ce que vous prévoyez, c'est la construction de routes au cours de l'été prochain. Rien n'est prévu pour cet hiver. Les hivers sont longs et froids dans notre pays et lorsqu'on a ni argent ni emploi, on s'en ressent d'autant plus. Je me demande vraiment ce qui justifie votre décision.

M. Mazankowski: La député se trompe totalement. Nous comptons bien collaborer avec les provinces à l'égard des divers projets déjà en cours ou susceptibles d'être mis en oeuvre presque sur le champ. Nous avons eu des entretiens continuels pendant tout l'été.

Mme Marleau: Mais les municipalités ont des projets qui pourraient être entrepris dans l'immédiat, et non l'été prochain.

Le président: Merci de votre question. Je pense que nous avons entendu la réponse. Monsieur Soetens.

M. Soetens: Monsieur le ministre, je vous souhaite la bienvenue devant le comité et je vous remercie de l'exposé économique présenté la semaine dernière. L'orientation générale de ces mesures est fort louable, mais je crois vous avoir déjà dit que je suis préoccupé par le montant de la dette et du déficit. Vous en avez parlé dans vos observations et je pense que M. Crow y a fait allusion lors de son témoignage hier, en disant que notre pays a un problème d'endettement, en raison des emprunts contractés par les gouvernement fédéral ou provinciaux, et que si nous ne faisons rien pour y remédier dès à présent, le problème ne pourra que s'aggraver, si je puis dire.

Dans votre exposé économique, le déficit est malheureusement supérieur à ce qui avait été prévu. Comment allons-nous y remédier? Il y a quatre ans que je suis député et même si je constate une nette amélioration dans le montant du déficit par rapport à notre produit national brut, ce déficit est encore aujourd'hui de 32 milliards de dollars. Quel taux de croissance allons-nous devoir enregistrer ou quel programme de compressions massives des dépenses allons-nous devoir appliquer pour résoudre ce problème? Comment exactement allons-nous procéder?

M. Mazankowski: Bien, monsieur le président, c'est une excellente question. C'est aussi un véritable enjeu. D'après nos prévisions de février dernier... et nous n'étions pas les seuls puisque presque tous les prévisionnistes du secteur privé et ceux dont la profession consiste à faire des prévisions économiques pensaient à l'époque que nos prédictions, soit un taux de croissance de 2,5 à 2,7 p. 100, étaient bonnes. Malheureusement, nous n'avons pas réussi à atteindre cet

[*Texte*]

weak because the global economy is weak. World economic growth this year will be 1%, the lowest level it has been since 1982.

The G-7 has been scaled back to something in the range of 1% to 1.3% or 1.4%. It was originally projected to be in the range of 2.5% to 3%. As a result of the weakness in the economy, our revenues are down. Our revenues are down in 1992-93 by $8 billion, and that has had a very dramatic effect upon the bottom line fiscal deficit.

Mr. Soetens: Mr. Minister, has the department done a study that would basically say what we need is a 25% growth in the economy to balance the budget over the next three years? Has there been that kind of formulation done that says, here's what we need, barring anything else, to balance this budget?

Mr. Mazankowski: On the basis of what we advanced in February, we were looking at 2.7% in 1992 and 4% in 1993. The debt to GDP would have stabilized in that fiscal period. We also said at that time that by 1995-96 we would be in a position where we would not have to borrow further to meet our cash requirements. Now that's a major, major structural improvement.

I also draw your attention to page 46 of the document *Investing In Growth*, which I think also tells a very significant story. This debt problem has not been caused by the performance over the last seven or eight years; it is something that we have inherited and it is something that has accumulated as a result of the compound interest on the debt. Not one additional dollar has been added by this government to the overall debt.

• 1555

If you look at these figures, in 1984-85 there was an operating deficit of $16.1 billion, which means program expenditures exceeded revenues by $16.1 billion. That's disregarding the payments on the debt, the debt-servicing cost for that period. Well, we have improved progressively, to the point where in 1987-88 there was an $800 million operating surplus. That has gone up to almost $12 billion. Even with the slowing down, the weakness in the economy, we are still showing an operating surplus of $6.6 billion in 1991-92 and $5.2 billion in 1992-93 and $7.2 billion in 1993-94.

I realize that does not answer your question specifically. I don't know whether there is an answer, but I will ask the deputy to see whether he can give you a round figure for growth that would transform the deficit into a surplus, including debt-servicing costs. I'm not sure whether we've ever done that calculation.

[*Traduction*]

objectif. L'économie canadienne, je le répète, est faible en raison du marasme économique à l'échelle mondiale. La croissance économique mondiale atteindra un pour cent cette année, soit son niveau le plus bas depuis 1982.

Quant aux prévisions pour les pays du groupe des sept, elles ont été ramenées dans la gamme du 1 p. 100 à 1,3 ou 1,4 p. 100. Au départ, on prévoyait une croissance de 2,5 à 3 p. 100 pour ces pays. Compte tenu de la faiblesse de l'économie, nos recettes diminuent. Elles ont diminué de 8 milliards de dollars en 1992-1993, ce qui a eu des répercussions considérables sur notre déficit.

M. Soetens: Monsieur le ministre, le ministère a-t-il fait une étude selon laquelle il faudrait, par exemple, un taux de croissance économique de 25 p. 100 pour équilibrer le budget au cours des trois prochaines années? A-t-on fait ce genre de calcul pour déterminer nos besoins réels, sauf événements imprévus, en vue d'équilibrer le budget?

M. Mazankowski: D'après nos prévisions de février, nous misions sur un taux de croissance de 2,7 p. 100 en 1992 et 4 p. 100 en 1993. Le rapport entre la dette et le PIB se serait stabilisé au cours de cette période. Nous avons dit également à l'époque que, d'ici à 1995-1996, nous devions être en mesure de ne plus avoir besoin d'emprunter pour faire face à nos demandes de trésorerie. Il s'agit là d'une importante amélioration structurelle.

J'attire également votre attention sur la page 46 du document intitulé *Investir dans la croissance*, où l'on trouve des renseignements également très révélateurs. Ce problème d'endettement n'est pas dû au rendement économique des sept ou huit dernières années; c'est un problème dont nous avons hérité et qui a fait boule de neige à cause de l'intérêt composé sur la dette. Le gouvernement n'a pas ajouté un seul dollar à la dette du Canada.

Si vous jetez un coup d'oeil à ces chiffres, vous allez constater qu'en 1984-1985, nous avions un déficit d'exploitation de 16,1 milliards de dollars, ce qui signifie que les dépenses de programmes dépassaient les recettes de 16,1 milliards de dollars. Cela ne tient pas compte des versements sur la dette, du coût de service de la dette pour cette période. Nous avons progressivement amélioré cette situation, à tel point qu'en 1987-1988, nous avions un excédent d'exploitation de 800 millions de dollars. Cet excédent a même presque atteint 12 milliards de dollars à un certain moment. Malgré le ralentissement, et la faiblesse de l'économie, nous dégageons encore un excédent d'exploitation de 6,6 milliards de dollars en 1991-1992, et nous prévoyons qu'il sera de 5,2 milliards en 1992-1993, et de 7,2 milliards de dollars en 1993-1994.

Je comprends que cela ne répond pas précisément à votre question. Je ne sais pas s'il existe vraiment une réponse, mais je vais demander au sous-ministre s'il peut vous donner un chiffre à partir duquel la croissance économique transformera le déficit en un excédent, y compris le coût du service de la dette. Je ne sais si nous l'avons jamais calculé.

[*Text*]

Mr. David A. Dodge (Deputy Minister, Department of Finance): We have done the calculation, and at the moment we are 6% or 7% below our potential, and that potential is growing at 3% per year. If we close that gap—that is, get back to our full potential—then at that point in fact we will have closed the budget deficit.

Mr. Langdon (Essex—Windsor): As always, we welcome the Minister of Finance to the committee.

From our point of view, Mr. Mazankowski, the budget you brought down was a tremendous disappointment, because it did so little to expand the number of jobs in this country. It was not just a disappointment, however. That we might have expected. What I found surprising, even after the number of years of Conservative shocks to our social welfare system and the various nets we've set up to support people, was what can only be described as a very cruel, almost sick, attack on the unemployed at a time when unemployment in this country is very high, still growing, and there are no prospects this unemployment is going to be significantly reduced.

We did some calculations, Mr. Mazankowski, and I have to tell you, sir, if you quit this coming year, or you are fired by the electorate, you'll receive something over $70,000 per year for the rest of your life. It becomes indexed at a certain stage. You receive your medical benefits. Without any health examination, you can transfer your present life insurance into equivalent life insurance coverage. All those benefits are there for you as a minister.

I want you to justify to me why a woman in my constituency who came to me some weeks back, having been fired from her job because she had invited her husband into a house where she was providing home care to a woman who knew both herself and her husband before she ever provided this home care help... She invited her husband in to help the woman move some furniture she wanted moved. She was fired by the company for allowing a stranger to come into the house. I want you to justify why a woman such as that should receive absolutely nothing in unemployment insurance while someone like yourself is so well looked after if you quit or if you are fired.

• 1600

The Chairman: We have to get into the question of what happens to people after they have worked for 25 years at a job, but perhaps you might want to address the one about the unemployment.

Mr. Langdon: Mr. Chairman, I think the question is very clear. How could a government bring forward a set of changes that so directly attack people who are fired, or who quit for good reason, as I am sure you would do. It seems to

[*Translation*]

M. David A. Dodge (sous-ministre, ministère des Finances): Oui, nous avons fait le calcul et, à l'heure actuelle, nous sommes à 6 ou 7 p. 100 au-dessous de notre potentiel et l'augmentation à ce chapitre est actuellement de 3 p. 100 par année. Si nous arrivons à combler cet égard—si nous atteignons notre objectif—nous aurons éliminé le déficit budgétaire.

M. Langdon (Essex—Windsor): Comme toujours, nous souhaitons la bienvenue au comité au ministre des Finances.

Monsieur Mazankowski, le budget que vous avez déposé nous a extrêmement déçus, car il ne renferme que peu de choses pour améliorer la situation de l'emploi. Mais il fallait s'attendre à être déçus, je suppose. Toutefois, je dois dire que vous avez même réussi à m'étonner encore. Même après les coups de hache répétés que le gouvernement Conservateur a donnés dans nos programmes sociaux et les divers filets de sécurité que nous avons installés pour aider ceux qui en ont besoin, vous êtes quand même allé jusqu'à vous attaquer d'une manière que je qualifierais de très cruelle, presque vicieuse, je dirais même, aux chômeurs, et ce, à un moment où le chômage est très élevé et augmente encore dans notre pays, et rien n'indique que le problème du chômage diminuera un tant soit peu.

Nous avons fait des calculs, monsieur Mazankowski, et je dois vous dire, monsieur, que si vous partez cette année, ou si vous êtes renvoyé par l'électorat, vous toucherez un peu plus de 70 000$ par année pendant le reste de vos jours. À un certain moment, ce montant est indexé. Vous avez droit à vos avantages médicaux. Sans examen médical, vous pouvez transformer l'assurance-vie dont vous bénéficiez actuellement en une police d'assurance-vie équivalente. Votre poste de ministre vous permet donc de bénéficier de tous ces avantages.

Je veux que vous m'expliquiez pourquoi une femme de ma circonscription, qui est venue me voir il y a quelques semaines après qu'elle ait été renvoyée parce qu'elle avait invité son mari dans une maison où elle prodiguait des soins à une femme qui la connaissait, ainsi que son mari, avant même qu'elle commence à lui prodiguer ses soins... Elle avait tout simplement demandé à son mari de venir aider la dame en question à déplacer quelques meubles. Son employeur l'a renvoyée pour avoir permis à un étranger d'entrer dans la maison. Je veux que vous me justifiez pourquoi une femme comme celle-là n'aurait absolument aucun droit à l'assurance-chômage, tandis que quelqu'un comme vous est si choyé, après son départ ou après avoir été renvoyé.

Le président: Notre discussion doit davantage porter sur ce qui arrive aux gens qui perdent leur emploi après avoir travaillé pendant 25 ans pour le compte d'une même société, mais vous pouvez peut-être quand même répondre à cette question.

M. Langdon: Monsieur le président, je pense que ma question est très claire. Comment un gouvernement peut-il apporter des modifications qui s'attaquent aussi directement que celles-là aux gens qui sont renvoyés ou qui laissent leur

[*Texte*]

me to be cruel enough to say that such people would be forced to endure a disqualification period of up to 12 weeks, which many of them currently have to accept, again, because of legislation you brought in.

How can it indicate any feeling of justice to have this kind of attack on people who lose their jobs because they are fired—and I will go through other cases with you—and yet leave them without any source of support? You have to realize that in the real work world out there these reasons are arbitrary and are often unjust.

Mr. Mazankowski: Mr. Chairman, before I came to this committee meeting, I did not delve into the personal welfare of the hon. member, nor do I intend to. I think we should get that out of the way first and foremost. I will deal with the substance of the issue.

The fact of the matter is that under the changes to the UI that were brought in, no one who is currently receiving UI benefits will receive less. Many salaries in the public service and others are being frozen, and benefits are being frozen in the same manner.

The voluntary quitters or those who have been removed for just cause—the provisions of that are clearly enshrined in the act and there are provisions for appeal. Nothing has really changed in that regard. If one does not voluntarily quit, or if one leaves for just cause due to harassment, discrimination, unhealthy working conditions, the need to accompany a spouse or a child to another residence, or indeed to care for a child, one will not lose entitlement.

Mr. Langdon: Mr. Mazankowski, how can you say that nothing has changed much when previously these people were subject to a penalty clause—

Mr. Mazankowski: With respect, I said nothing has changed with regard to the qualification, and Mr. Langdon does not have to twist my words.

Mr. Langdon: Let me make it quite clear to people then that the question I am asking is why you have made the change you have made to take away a system that imposed penalties, already quite major penalties, on people who were fired, and replaced it with a system where they would receive absolutely nothing? How can you justify that?

Mr. Mazankowski: If the hon. member wants me to get into the details of what constitutes firing for misconduct and just cause, perhaps he would be better to take that up with the Minister of Employment and Immigration. What we are doing here is wrestling with a problem of escalating costs. We are talking about a $21-billion program that is paid for by the employees and the employers.

[*Traduction*]

emploi pour un motif valable, comme vous le feriez vous aussi, j'en suis persuadé. Il me semble déjà suffisamment cruel d'imposer à ces gens une période de carence pouvant aller jusqu'à 12 semaines, ce qui est le cas d'un grand nombre d'entre eux, actuellement, et ce, en raison des modifications que vous avez apportées à la loi.

Comment peut-on parler de justice devant un geste aussi brutal envers des gens qui perdent leur emploi parce qu'ils sont renvoyés—et je vais vous donner d'autres exemples—et les abandonner ainsi, sans aide? Vous devez comprendre que dans le vrai monde, ces motifs sont arbitraires et souvent injustes.

M. Mazankowski: Monsieur le président, avant de venir ici aujourd'hui, je n'ai pas cherché à déterminer les avantages dont bénéficie l'honorable député, et je n'ai pas plus l'intention de le faire maintenant. Je pense que nous devrions éviter de faire de telles comparaisons. Je m'en tiendrai donc à l'objet de la discussion.

La réalité, c'est qu'à la suite des modifications que nous avons apportées à l'assurance-chômage, aucun bénéficiaire actuel de l'assurance-chômage ne recevra moins. De nombreux salaires de fonctionnaires et d'autres personnes sont gelés, et cela vaut autant pour les avantages de certains.

Les dispositions concernant les départs volontaires ou les gens qui ont été renvoyés pour un motif raisonnable figurent clairement dans la loi, et d'autres dispositions permettent d'en appeler. Rien n'a vraiment changé à cet égard. Personne ne perd le droit à l'assurance-chômage lorsqu'il est renvoyé contre son gré, ou quand il laisse son emploi après avoir été victime de harcèlement, de discrimination, parce qu'il refuse de travailler dans des conditions malsaines, ou parce qu'il doit accompagner un conjoint ou un enfant qui doit déménager, ou pour prendre soin d'un enfant.

M. Langdon: Monsieur Mazankowski, comment pouvez-vous prétendre que rien n'a tellement changé, quand on sait que ces personnes étaient déjà assujetties à une disposition prévoyant des pénalités...

M. Mazankowski: Avec tout le respect que je vous dois, j'ai dit que rien n'a changé en ce qui a trait à l'admissibilité à l'assurance-chômage, et M. Langdon ne doit pas me faire dire des choses que je n'ai pas dites.

M. Langdon: Alors, permettez-moi de dire très clairement, à l'intention de ces gens, que la question que je vous pose, c'est pourquoi vous avez remplacé un régime qui impose des pénalités, des pénalités déjà plutôt sévères, aux travailleurs qui sont renvoyés, par un régime qui leur enlève absolument tout? Comment pouvez-vous justifier cela?

M. Mazankowski: Si l'honorable député veut que je lui donne les détails de ce qui constitue un renvoi pour mauvaise conduite et pour juste cause, je lui recommanderai peut-être de s'adresser au ministre de l'Emploi et de l'Immigration. Ce dont il s'agit ici, c'est d'un moyen parmi tant d'autres de freiner l'augmentation de certains coûts. Il s'agit d'un programme d'environ 21 milliards de dollars qui est financé par les employés et les employeurs.

[*Text*]

If the hon. member wants to support voluntary quitters, I suggest that he speak directly to some of the employers or some of the employees who are paying the bill. He might get a different point of view.

• 1605

Mr. Langdon: Well, Mr. Mazankowski, again you have attempted to answer a question about voluntary quitters, but I asked a question about those who are fired and gave you a specific case.

I will give you another specific case.

The Chairman: Mr. Langdon, this is going to be your final question, so I do not know if you want to change subjects or stay on the same one. I have a long list of people here who are waiting.

Mr. Langdon: You may have a long list, but I think that is hardly a fair allocation of time.

Let me ask the minister about another case. This is someone who worked for two years—this case is from British Columbia—in a group home for mentally handicapped persons. This is somebody who quit because of conditions within that home, went to the licensing board for that particular home with complaints about the way in which the home was being operated. A full inquiry was done. During the period that the inquiry was done, the person was not permitted to provide any confidential information, which she had provided to the licensing board.

When she attempted to get unemployment insurance, she was told, you will have to face a 12-week disqualification period. As things stand under these proposed changes, it would not be a 12-week disqualification period. It would be a period of being completely cut off.

Eventually this person found that the licensing board took away the licence of this home and said that this home was not providing the kind of service that should be provided. She is therefore going back to UI to try to overcome that disqualification period.

But with your approach—and it is your responsibility, Mr. Mazankowski, because you put it into your mini-budget. It is not something that comes on the recommendations of labour and business, because I know that the Canadian Labour Force Development Board was not consulted on this issue.

The fact is that these people would receive absolutely nothing. They would have to go on welfare, if they could get welfare. How can this possibly make sense? We have all sorts of tax loop-holes that could be closed in this country. We have defence expenditures that could be reduced significantly. There are a great many other ways in which you could have dealt with your financial shortfall, but you did not choose those ways. Instead, you chose to go after the unemployed in this country. How can you justify it?

[*Translation*]

Si l'honorable député a l'intention d'appuyer les gens qui laissent volontairement leur emploi, je lui suggère d'en discuter directement avec quelques employeurs ou quelques employés qui paient la facture. Il entendra probablement un tout autre son de cloche.

M. Langdon: Monsieur Mazankowski, vous êtes revenu encore une fois aux gens qui abandonnent volontairement leur emploi, mais la question que je vous ai posée concerne ceux qui sont renvoyés, et je vous ai d'ailleurs donné un exemple précis.

Je vais vous en donner un autre.

Le président: Monsieur Langdon, ce sera votre dernière question; je ne sais pas si vous voulez changer de sujet, ou si vous préférez insister sur celui-là. J'ai une longue liste de personnes qui ont des questions à poser.

M. Langdon: Oui, peut-être bien, mais je ne suis pas vraiment satisfait de la façon dont le temps a été réparti.

Permettez-moi d'exposer un autre cas au ministre. Il s'agit d'une personne qui a travaillé pendant deux ans—c'était en Colombie-Britannique—dans un foyer pour personnes handicapées mentalement. Elle a démissionné en raison des conditions qui prévalaient dans ce foyer, et elle a adressé une plainte aux autorités compétentes au sujet du fonctionnement de ce foyer. Les autorités en question ont mené une enquête. Au cours de la période qu'a duré l'enquête, on avait défendu à la personne en cause de donner des renseignements confidentiels, renseignements qu'elle avait déjà donnés aux autorités compétentes.

Quand elle a tenté d'obtenir de l'assurance-chômage, on lui a dit qu'elle aurait une période de carence de 12 semaines. Après les modifications que vous avez apportées, ce ne serait pas 12 semaines d'attente qu'elle subirait, mais le rejet complet de sa demande.

Par la suite, cette personne a appris que les autorités avaient retiré sa licence au foyer et déclaré que l'on y offrait pas les services auxquels les handicapés sont en droit de s'attendre. Elle retourne donc à l'assurance-chômage pour tenter de faire renverser la décision au sujet de la période de carence.

Mais avec l'attitude que vous avez adoptée—vous devez en assumer l'entière responsabilité, monsieur Mazankowski, car c'est vous qui avez mis cela dans votre mini-budget. Cela ne vient pas des recommandations des syndicats et du patronat, car je sais que la Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'oeuvre n'a pas été consultée sur la question.

La réalité, c'est que ces personnes ne recevraient absolument rien. Elles ne pourraient compter que sur l'aide sociale, dans la mesure où elle pourrait même en obtenir. Où est la logique? Je vous le demande. Nous avons toutes sortes d'échappatoires fiscales que nous pourrions éliminer dans notre pays. Nous avons des dépenses militaires que nous pourrions considérablement réduire. Il y a bien d'autres solutions que vous auriez pu adapter pour régler vos difficultés sur le plan financier, mais vous en avez décidé autrement. Vous avez préféré vous attaquer aux chômeurs canadiens. Comment pouvez-vous justifier cela?

[*Texte*]

Mr. Mazankowski: Mr. Chairman, the hon. member is asking me to be a tribunal, and I—

Mr. Langdon: You made the choice, Mr. Mazankowski.

Mr. Mazankowski: But you are citing me a case that has been dealt with by a tribunal. I say to you, if there were unhealthy working conditions, the person would quit and would have just cause. Period.

Mr. Langdon: Unhealthy working conditions for the people who were in that home. The person quit to get those changed.

The Chairman: Mr. Langdon, I think—

Mr. Mazankowski: If the hon. member has an argument with the tribunal, let him make his case with the tribunal.

Mr. Langdon: But you do not seem to realize, Mr. Mazankowski, that there are hundreds and hundreds of people across this country who fall into situations like this, who are going to be faced with arbitrary dismissals, cases where they quit and they have to prove just cause over a long period of time. They have to rely on welfare during that period. How can it possibly make sense to impose such draconian changes in the middle of the worst recession this country has experienced, for many parts of the country, since the 1930s? Surely this is the worst time to put these kinds of changes into effect.

Mr. Mazankowski: I will repeat this for the record, Mr. Chairman. I am really disappointed at the spin the hon. member is putting on this, because absolutely no penalty is imposed if a person has had just cause for leaving his or her employment: harassment, discrimination, unhealthy working conditions, the need to accompany a spouse or a child to another residence, or the need to care for a child.

• 1610

The hon. member completely overlooks that. He is taking issue with one or two incidents that may not have been dealt with effectively by the tribunal.

Mr. Langdon: Neither of the cases I put in front of you falls under those categories. Yet these people received disqualifications for 12 weeks. In the present circumstances they would receive absolutely nothing. You haven't justified that. You don't seem prepared to justify it.

The Chairman: Mr. Langdon, this debate has gone on long enough. I am going to move to Mr. Thompson.

Mr. Langdon: I want an answer.

Mr. Thompson (Carleton—Charlotte): Mr. Minister, I am picking up on our total debt load. I agree with you, and I have often mentioned in the House what the national debt was in 1984–85 and how the compound interest on it leads us to the position we are in now, with a $423 billion debt load.

[*Traduction*]

M. Mazankowski: Monsieur le président, l'honorable député me demande de juger. . .

M. Langdon: C'est vous qui avez fait ce choix, monsieur Mazankowski.

M. Mazankowski: Mais vous me citez un cas qui a été tranché par un tribunal. Tout ce que je vous dis, c'est que si les conditions de travail étaient malsaines, la personne en question aurait pu démissionner et aurait eu un motif valable de le faire. C'est tout.

M. Langdon: C'était pour les gens qui habitaient dans ce foyer que les conditions étaient malsaines. La personne en question a démissionné pour forcer le propriétaire de ce foyer à améliorer ces conditions.

Le président: Monsieur Langdon, je pense que. . .

M. Mazankowski: Si l'honorable député a un argument à faire valoir au tribunal, qu'il le fasse, mais au tribunal.

M. Langdon: Mais vous ne semblez pas comprendre, monsieur Mazankowski, qu'il y a des centaines et des centaines de Canadiens qui se retrouvent dans des situations de ce genre, qui vont être renvoyés pour des raisons tout à fait arbitraires, qui vont laisser leur emploi et devoir prouver qu'ils avaient un motif valable de le faire, ce qui peut prendre un temps considérable. Pendant ce temps-là, ils ne pourront compter que sur l'aide sociale. Comment peut-on imposer des modifications aussi radicales au beau milieu de la pire récession que notre pays ait jamais connue, dans bien des régions, en tout cas, depuis les années 30? Le moment ne saurait être plus mal choisi pour apporter des modifications de ce genre.

M. Mazankowski: Pour que ce soit bien consigné au procès-verbal, monsieur le président, je vais répéter que je suis réellement déçu de l'interprétation que fait l'honorable député des modifications que nous avons apportées, car absolument aucune pénalité n'est imposée à quelqu'un qui laisse son emploi pour une raison valable: harcèlement, discrimination, conditions de travail malsaines, nécessité d'accompagner un conjoint ou un enfant qui déménage, ou nécessité de prendre soin d'un enfant.

L'honorable député oublie complètement cela. Il s'insurge contre un ou deux incidents qui n'ont peut-être pas été traités comme ils auraient dû l'être par un tribunal.

M. Langdon: Les deux cas que je vous ai mentionnés ne satisfont à aucun de ces critères. Malgré cela, ces personnes ont reçu une exclusion de 12 semaines. Après les modifications que vous avez apportées, elles n'auraient même droit à aucune prestation. Vous ne l'avez absolument pas justifié. Vous ne semblez pas disposé à justifier quoi que ce soit.

Le président: Monsieur Langdon, ce débat a suffisamment duré. Je passe maintenant la parole à M. Thompson.

M. Langdon: Je veux une réponse.

M. Thompson (Carleton—Charlotte): Monsieur le président, je reviens à la question du fardeau de la dette. Je suis d'accord avec vous, et j'ai souvent mentionné à la Chambre à combien s'élevait notre dette nationale en 1984–1985, et la façon dont l'intérêt composé nous place dans la situation que nous connaissons aujourd'hui, c'est-à-dire une dette de 423 milliards de dollars.

[*Text*]

It goes back to a previous question. My concern, again, is growth in the economy and what it is going to take to move beyond that and start paying down that debt. As you know—and you made reference to it in the House last week, many times—31¢ out of every tax dollar that goes to Ottawa is simply paying interest on that debt, without really attacking the principal.

Again, what kinds of numbers for sustained growth in the economy will we have to be looking at in the next three or four years to get to the point where we can start paying down that principal?

Mr. Mazankowski: The deputy referred to the unused capacity of roughly 6%. Using that as a guide, you would certainly need to take up that slack for a sustained period before you could get into the situation where you could really attack the deficit, and ultimately the debt. So you are talking about 6% plus, over a three-year period.

Mr. Dodge: If we were to try to get there over three years, it would take a growth rate sustained over those three years of 5% to 6%.

Mr. Thompson: Mr. Minister, just to pick up on that...but if that is not achieved, which it is unlikely it will be, how does that compounding effect, where we go from 31¢ on the dollar to 40¢ to 50¢... My concern is if we do fall into that 2% to 3% growth range in the economy for the next three or four years, where indeed does that leave us? It seems the only option available to the government is to take a hard look at other areas in which to cut the expense of government. In other words, we can do a couple of things. If we have sustained growth in the economy, obviously it is going to help, but if we don't get that 6% growth, which is highly unlikely, where else can we attack that within the parameters of the budget?

Mr. Mazankowski: You can do it in two ways: reduce expenditures, increase taxes, or do both. We have opted for the reduction of expenditures and in fact providing tax reductions to put more money into the hands of the economy, into the hands of the people, so they can make their judgments and their decisions to spend and stimulate economic activity. That is a fundamental problem we have to deal with. Irrespective of the difficulties we have and implementing some of the decisions we make, and the personal attacks individuals may want to engage in, the fact of the matter is that we have a responsibility. When you consider the combination of the federal debt plus the provincial debt, and the external debt accumulated as a result of those two factors, it is a very serious problem that has to be dealt with.

[*Translation*]

Cela se rattache à une question qui a déjà été posée. Ce qui m'intéresse particulièrement, c'est la croissance de l'économie et le rythme de croissance que nous allons devoir atteindre pour commencer à réduire cette dette. Comme vous le savez—et vous l'avez répété à plusieurs reprises à la Chambre, la semaine dernière—31 cents de chaque dollar d'impôt qui est versé à Ottawa ne servent qu'à payer les intérêts sur la dette, et ne contribuent pas du tout à réduire la dette elle-même.

Quel rythme de croissance soutenu devons-nous espérer au cours des trois ou quatre prochaines années pour parvenir à commencer à réduire la dette?

M. Mazankowski: Le sous-ministre a fait allusion tout à l'heure à la capacité inutilisée d'environ 6 p. 100. Partant de cela, il faudrait sûrement utiliser cette capacité pendant une certaine période avant de parvenir vraiment à réduire le déficit, et par la suite, la dette. Il faudrait donc que la croissance économique soit d'au moins 6 p. 100 sur une période de trois ans.

M. Dodge: Oui, pour arriver à nous attaquer au déficit et à la dette, il faudrait une croissance soutenue de 5 à 6 p. 100 pendant trois ans.

M. Thompson: Monsieur le président, à ce sujet, précisément... si nous n'y arrivons pas, ce qui est fort probable, quelle incidence l'intérêt composé aura-t-il sur les 31 cents... Passerons-nous à 40, puis 50 cents sur chaque dollar...? Si la croissance économique n'est que de 2 à 3 p. 100 au cours des trois ou quatre prochaines années, à quoi doit-on s'attendre? Il me semble que le seul choix qui reste au gouvernement, c'est de chercher d'autres secteurs où réduire encore davantage ses dépenses. Autrement dit, nous n'avons peut-être que deux options. Si la croissance économique est soutenue, cela aidera, évidemment, mais si nous n'obtenons pas cette croissance de 6 p. 100, ce qui est fort probable, sur quelle solution pouvons-nous nous appuyer compte tenu des limites du budget?

M. Mazankowski: Il y a deux solutions possible: réduire les dépenses, augmenter les taxes et les impôts, ou les deux. Nous avons préféré réduire les dépenses et accorder des réductions d'impôt afin d'augmenter l'argent circulant dans l'économie, dans les mains des gens, de manière à leur permettre de dépenser davantage et de stimuler l'activité économique. Il s'agit là d'un problème fondamental que nous devons régler. Malgré les difficultés que nous éprouvons à mettre en oeuvre certaines de nos décisions, et les attaques personnelles dont nous pouvons faire l'objet, il n'en demeure pas moins que nous avons une responsabilité à assumer. Il n'y a qu'à considérer la combinaison de la dette fédérale et de la dette des provinces, et la dette extérieure qui en découle, pour se rendre compte de la gravité du problème auquel nous devons faire face.

[*Texte*]

We are not trying to cut the deficit simply for the sake of cutting the deficit, albeit it is very important. It is a fundamental structural problem, which affects the overall working of the economy. It is a structural challenge that has to be addressed, just like the structural changes that we have to adapt to and adjust to as a result of a newly emerging economy, and we must do those things.

[*Traduction*]

Nous ne cherchons pas à réduire le déficit tout simplement pour réduire le déficit, malgré que ce soit un élément très important. Le déficit est un problème structurel fondamental qui nuit au bon fonctionnement de l'économie dans son ensemble. Il représente un défi structurel qu'il faut relever, au même titre que les modifications structurelles auxquelles nous devons nous adapter, à la suite des nouvelles structures économiques qui ont vu le jour, et nous n'avons pas tellement d'autre choix.

• 1615

Governments can't do it alone, but governments can take the necessary steps to provide an adequate and appropriate trade policy and an appropriate investment policy and an appropriate tax policy, to ensure that we get the best out of the ingenuity and the enterprise of our private sector.

Les gouvernements ne peuvent le faire seuls, mais ils peuvent toutefois prendre les mesures nécessaires pour adopter une politique adéquate et appropriée en matière de commerce, ainsi que des politiques appropriées en matière d'investissement et de fiscalité, pour faire en sorte de tirer la meilleure partie de l'esprit d'initiative et d'entreprise de notre secteur privé.

Mr. Thompson: Mr. Minister, that leads me into my next question because it is a sort of doubled-edged sword that I see in this regard. We are talking about ingenuity and increased productivity, as expressed in the unit labour costs reduction and that sort of thing.

M. Thompson: Monsieur le ministre, cela m'amène à ma deuxième question, car cela me paraît être un couteau à deux tranchants à cet égard. L'esprit d'initiative de nos entrepreneurs et l'accroissement de la productivité passent par la réduction des coûts unitaires de la main-d'oeuvre et d'autres éléments de ce genre.

At the end of the day it simply means that we are doing things better and more efficiently. Obviously, it translates into doing it with fewer people. I know that you and your department have looked at some of these numbers, as have most economic think tanks in the country.

En bout de course, cela signifie tout simplement que nous faisons mieux les choses, et d'une manière plus efficace. Évidemment, cela a pour effet de réduire le nombre de personnes nécessaires. Je sais que vous et votre ministère avez examiné certains de ces chiffres, comme l'ont fait la plupart des groupes d'études économiques de notre pays.

I think what they are telling us is that this increased productivity and efficiencies that we are developing as we go along are going to result in no increases in jobs. In other words, they are saying that we could have a 2.5% or 3% growth in the economy, but it will not translate into more jobs because of our success at lowering our costs of doing business. Of course, that is the price of increasing efficiency.

La conclusion qui se dégage de leurs analyses, c'est que cette augmentation de la productivité et de l'efficacité ne contribuera pas à créer des emplois. Autrement dit, ils concluent que nous pourrions bénéficier d'une croissance économique de 2,5 à 3 p. 100, mais ce que cela ne créerait pas d'emplois pour autant, en raison de notre succès dans la réduction des coûts de production. Évidemment, c'est le prix à payer en échange d'une efficacité accrue.

How does that play into the picture? Is that a real number? In other words, a 2.5% growth in the economy will not necessarily translate into fewer unemployed Canadians.

Que pensez-vous de cela? Ce chiffre vous paraît-il assez juste? Autrement dit, êtes-vous d'accord pour dire qu'une croissance économique de 2,5 p. 100 n'entraînera pas forcément une réduction du nombre de chômeurs canadiens?

Mr. Mazankowski: It will certainly generate jobs. As we have seen in the statistics for November, you have people re-entering the labour force. I think there were 89,000 adults who re-entered the labour force in the month of November. While there were jobs created and there have been jobs created in six of the last seven months, in percentage terms, the unemployment rate went up.

M. Mazankowski: Elle contribuera certainement à créer des emplois. Comme le révèlent les statistiques de novembre, il y a des Canadiens qui reviennent sur le marché du travail. Je pense que 89 000 adultes ont réintégré les rangs de la population active au cours du mois de novembre. Toutefois, malgré le fait que des emplois ont été créés au cours des six ou sept derniers mois, en termes de pourcentage, le taux de chômage a encore augmenté.

There are 12,252,000 Canadians who are working. There are 1,800,000 Canadians self-employed. Overall employment is up dramatically from 1984, and the labour force is up substantially as well.

Il y a aujourd'hui 12 252 000 Canadiens qui occupent un emploi, et 1 800 000 autres Canadiens qui sont travailleurs autonomes. Dans l'ensemble, l'emploi a augmenté de façon radicale depuis 1984, et la main-d'oeuvre a aussi cru de façon importante.

[*Text*]

Mr. Thompson: Mr. Minister, it still leaves 1.5 million unemployed Canadians—I guess that's what I am going back to. I appreciate the numbers and I take encouragement from some of those numbers, but at the end of the day we still have 1.5 million or more Canadians without work, although the economy is expanding and obviously there are more people entering the job market every day. I guess that's my concern.

Mr. Mazankowski: Again, Mr. Thompson, that's where we get into the reality of a newly emerging economy and how we train and prepare ourselves to take advantage of the opportunities that are availed as a result of that. From the savings out of the UI fund, we have shifted into the creation of jobs and to the provision of more training and skills upgrading, so that we can prepare our people to take advantage of the opportunities.

For example, the computer and the semi-conductor sector, the telecommunications sector, the instrumentation sector, the electronics sector, the health and medical services sector are all newly emerging engines of economic activity. Manufacturing is sort of the key pillar to a strong economy, and the manufacturing and processing sector are still very relevant and very important. But there are other newly emerging economic engines that are going to be equal to, if not exceed, the output of the manufacturing sector or the petroleum sector or the mining sector. Today there are more people employed in the electronics sector in Canada than there are in the pulp and paper industry. There are more people employed in the communications and telecommunications sector than there are indeed in the activities of the petroleum and mining sector combined.

• 1620

These are realities. These are realities that we have to adjust to. The important thing is to ensure that our business community is up to the challenge, but equally that our human resource development is geared so that they can take advantage of the opportunities and compete and indeed excel in these new-found economic ventures.

The Chairman: I am going to go to Mr. Fontaine. After that I am going to move back and forth, but I would like to have members who have already asked questions restrict themselves to one question each time. Then we can hopefully get as many on as possible.

M. Fontaine (Lévis): Merci. Je ne commenterai pas votre discours économique du 2 décembre parce que vous savez que j'en partage la philosophie et la stratégie. Je m'abstiendrai aussi de faire des caricatures. En faire, ce serait comme si on n'était pas capable d'apprécier le message économique, et que l'on devait en faire une caricature sur laquelle on vous poserait des questions.

J'aurais peut-être une question particulière à vous poser sur le discours du 2 décembre et, en même temps, j'aimerais faire porter ma question sur le budget que vous allez probablement proposer en février ou mars 1993.

[*Translation*]

M. Thompson: Monsieur le ministre, il reste encore 1,5 million de Canadiens qui n'ont pas d'emploi—je pense que c'est à cela que j'en ai particulièrement. J'apprécie les chiffres que vous me donnez, et certains d'entre eux sont plutôt encourageants, mais en bout de course, nous avons encore 1,5 million de Canadiens, ou peut-être davantage, qui sont sans travail, malgré le fait que l'économie est en expansion actuellement et qu'il y a évidemment de plus en plus de gens qui réintègrent le marché du travail. C'est cela qui m'inquiète, je suppose.

M. Mazankowski: Monsieur Thompson, c'est précisément là qu'intervient la réalité d'une nouvelle économie en émergence et la façon dont nous nous préparons pour tirer parti des possibilités qu'elle offre. À cet effet, nous avons réaffecté les économies réalisées à même la caisse de l'assurance-chômage à la création d'emploi et à l'augmentation du nombre de programmes de formation et de recyclage.

Par exemple, le domaine des ordinateurs et des semi-conducteurs, les domaines des télécommunications, de la fabrication d'instruments, de l'électronique, et le domaine des services de santé et des services médicaux sont tous de nouveaux moteurs de l'activité économique. La fabrication est le pilier d'une économie forte, et les secteurs de la fabrication et de la transformation sont encore très importants. Mais il y a d'autres moteurs économiques nouveaux, qui vont bientôt rejoindre, pour ne pas dire, dépasser la production du secteur manufacturier, du secteur pétrolier ou du secteur minier. Aujourd'hui, il y a plus de gens qui travaillent dans le domaine électronique au Canada que dans celui des pâtes et papiers. Il y a plus de Canadiens qui travaillent dans le secteur des communications et des télécommunications que dans toutes les activités combinées des secteurs pétrolier et miniers.

Ce sont là des réalités, des réalités auxquelles nous devons nous ajuster. Ce qui importe avant tout, c'est de nous assurer que nos entrepreneurs sont capables de relever le défi, mais aussi de nous assurer en même temps que nos ressources humaines sont suffisamment bien préparées pour leur permettre de profiter des possibilités qui se présentent, de tenir tête à la concurrence, et même d'exceller dans le contexte de ces nouvelles activités énoconomiques.

Le président: Je passe maintenant la parole à M. Fontaine. Après cela, j'alternerai, mais je souhaiterais que les membres du comité qui ont déjà pu poser des questions se limitent à une seule question à chaque tour de table. Cela nous permettra de donner la chance au plus grand nombre possible de députés de poser des questions.

Mr. Fontaine (Levis): Thank you. I will not comment on the economic statement that you gave on December 2 because you know that I share your philosophy and your strategy. I will also refrain from making any characterizations. To do it would mean not being able to appreciate the economic message, and therefore having to make particular characterizations on which to base our questions.

Perhaps I would have a specific question on the statement you gave on December 2, and at the same time, I would like to address my question to the budget that you are probably going to table in February or March 1993.

[*Texte*]

À propos de la disponibilité éventuelle des prêts pour les petites entreprises jusqu'à 250 000$, mais qui pourrait s'appliquer au fond de roulement des entreprises, nos banquiers de nos comtés respectifs ont hâte de recevoir un peu plus d'information sur la recevabilité de ces prêts-là et de quelle façon le gouvernement s'engagerait, selon le cas, quand la banque accepte ou non. Pourriez-vous nous donner des détails sur l'échéancier de ces informations-là?

Deuxièmement, en ce qui concerne votre prochain budget, je fais une référence au rapport sur la productivité qu'on a rendu public par le biais du ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie. On disait dans cela que le capital le moins coûteux et qui est très utile pour les entreprises, c'est l'équité, c'est-à-dire le capital qui est généré par le profit des entreprises. Mais chaque année, l'impôt va en chercher une partie auprès des petites et des moyennes entreprises, partie qui, dans le contexte global des revenus du gouvernement du Canada, est marginale.

Est-ce que vous pourriez considérer, dans votre prochain budget, la possibilité de réduire à zéro l'impôt sur les petites et les moyennes entreprises, quitte à réduire d'un montant qui va être à peu près l'équivalent les subventions à ces mêmes entreprises-là?

En réalité, l'impôt qu'on perçoit d'un côté, en provenance des entreprises profitables, on le dirige sous forme de subventions vers les entreprises moins profitables, qui elles, deviennent des concurrents artificiels nuisant à la qualité des bonnes entreprises. Cela, c'est la deuxième partie de ma question.

Troisième question. On sait que ce sont les entrepreneurs qui créent la richesse collective dans notre pays, et ces entrepreneurs-là ont besoin de profits pour continuer, car ils sont intéressés à accumuler un patrimoine. Je verrais d'un bon oeil qu'on enlève le maximum de 500 000$ qui s'applique au profit de capital qui est conséquent à la vente d'actions de petites et de moyennes entreprises.

Voilà essentiellement mes trois questions, monsieur le ministre.

Mr. Mazankowski: With respect to the Small Businesses Loans Act, we currently have legislation before the House. As I indicated in my statement last Wednesday, we will examine ways in which we might be able to extend the provisions of the Small Businesses Loans Act for loans for the purposes of operating capital. We are actively exploring that right now, and we are trying to ascertain whether in fact we can do something in the next two days before the House adjourns for the Christmas recess. At this point in time I can't give you a clear indication whether that can be done, but we certainly are looking at it, and we are clearly determined to do something in that regard.

With regard to small business, I think I understood you correctly when you said that you thought the 12% federal rate of tax should be removed altogether. I'm not sure what that would cost the treasury, but let's just keep this in perspective.

[*Traduction*]

Concerning the potential availability of loans to small businesses of up to $250,000, which could apply to the operating capital of businesses, the bankers in our respective ridings are anxious to get a little more information on the receivability of these loans and on the government commitment, as the case may be, whether the bank accepts or refuses to loan the money. Could you give us some details on the timing of this information?

Secondly, as far as your next budget is concerned, I will refer to the report on productivity that was published through the Department of Industry, Science and Technology. In this report, they said that the cheapest capital and the capital which is very useful to businesses, is equity, in other words the capital which is generated by the profits of the company. But each year, the income tax takes a bite out of the profits made by small and medium businesses, a bite which in the context of the general revenues of the Government of Canada is marginal.

Would you consider in your next budget the possibility of reducing to zero the tax on small and medium businesses, even if you compensated for that by reducing the subsidies available to these businesses by the same amount?

Actually, the taxes that we get on one side, from the profitable businesses, we give in subsidies to businesses that are less profitable, which become in turn artificial competitors that may be detrimental to the quality of the good businesses. This is the second part of my question.

Third question. We know that our collective wealth is created by our entrepreneurs, and those entrepreneurs need profits to go on, because they want to accumulate large assets. I would be favourable to the elimination of the $500,000 maximum which applies to the capital gains subsequent to the sell-off of shares from small and medium sized businesses.

These are essentially my three questions, Mr. Minister.

M. Mazankowski: En ce qui a trait à la Loi sur les prêts aux petites entreprises, nous avons déposé un projet de loi à la Chambre. Comme je l'ai indiqué au cours de mon exposé budgétaire, mercredi dernier, nous allons chercher des façons d'élargir les dispositions de la Loi sur les prêts aux petites entreprises de manière à prévoir la possibilité que des prêts soient accordés pour leur fonds de roulement. Nous examinons la question de très près à l'heure actuelle, et nous tentons de déterminer s'il est possible de faire quelque chose à cet égard dans les deux jours qui restent avant l'ajournement de la Chambre. Je ne peux encore rien affirmer, mais je vous assure que nous examinons la question et que nous sommes déterminés à faire quelque chose à cet égard.

En ce qui concerne la petite entreprise, je pense avoir compris que vous voudriez que l'impôt fédéral de 12 p. 100 soit complètement éliminé. Je ne sais pas combien cela coûterait au Trésor, mais replaçons les choses dans leur contexte.

[*Text*]

• 1625

We always hear the charge that the Canadian tax system is much more burdensome than the American. Well, as you know, the federal tax on the first $200,000 worth of small business income is 12%. In the United States it starts at 15%, and once you hit $75,000 it's subject to a tax rate of 34%. They don't have any lifetime capital gains exemption. We have a 35% R and D tax credit for small business. Theirs is 20% and it is earned only on expenditures over a base period; in other words, it would have to be incremental. The terms of our health care cost constitute a very significant burden for the small businessman or businesswoman in the United States, probably $3,500 per employee. Here it costs roughly $350. Canada has lower social security and payroll taxes—about 4.6% of GDP. In the United States it's 8.8%.

Then we have the number of initiatives we just announced in the last economic statement, such as the temporary 10% investment tax credit, the UI premium relief for additional jobs in 1993, the two-year extension of the small business financing program, the changes to the Small Businesses Loans Act, which we were just talking about, and very generous and major improvements to access to capital through the RRSPs and labour-sponsored venture capital programs.

So while I certainly acknowledge your pitch for the small business community, I think in relative terms our small business community in Canada vis-à-vis the United States is doing very, very well.

You also talked about the removal of the $500,000 capital gains. I guess what you're suggesting is that all capital gains should be exempt. Again, we have not considered that a given. We think we're fairly generous with the totality of the tax regime we have for small business as it is. I know your friend across the way would like to remove the $500,000 capital gains exemption completely and that's how he would pay for some of the programs he talks about.

Mrs. Marleau: When you were preparing the research for this mini-budget or economic statement and you actually considered the changes to unemployment insurance, both the freezing of the premiums to be paid to the unemployed and the reduction to those who apply in April, as well as your policy on the quitters and the people fired for just cause, did you have any studies or surveys that would have led you to believe that voluntary quitters were a major problem in the unemployment system and that there were very many people out there being fired for just cause?

[*Translation*]

On entend toujours dire que la fiscalité canadienne est beaucoup plus lourde qu'aux États-Unis. Comme vous le savez, l'impôt fédéral sur les premiers 200 000$ de revenu d'une petite entreprise est de 12 p. 100. Aux États-Unis, l'impôt est de 15 p. 100 dès le départ, et au-delà de 75 000$ de revenu, son taux passe à 34 p. 100. Aux États-Unis, il n'y a pas d'exemption à vie au titre des gains en capital. Nous accordons à la petite entreprise un crédit d'impôt de 35 p. 100 au titre de la recherche et du développement. Aux États-Unis, ce crédit d'impôt n'est que 20 p. 100. et il ne s'applique qu'aux dépenses sur une période déterminée; autrement dit, le crédit est progressif. Un programme de santé présentant les avantages du nôtre représenterait un fardeau très important pour les petites entreprises américaines; peut-être 3 500$ par employé, au lieu d'environ 350$ ici. Nos avantages sociaux coûtent aussi moins cher qu'au États-Unis—ils représentent environ 4,6 p. 100 du PIB, tandis qu'aux États-Unis, ils représentent 8,8 p. 100.

Puis, nous avons les nombreuses initiatives que nous venons tout juste d'annoncer dans notre dernier exposé économique et financier, comme le crédit d'impôt de 10 p. 100 à l'investissement temporaire, l'allégement des primes d'assurance-chômage pour la création d'emplois supplémentaires en 1993, la prolongation de deux ans du programme de financement des petites entreprises, les modifications à la Loi sur les prêts aux petites entreprises, dont nous venons tout juste de parler, et de très généreuses et très importantes améliorations quant à la possibilité d'utiliser les sommes investies dans des RÉER ainsi qu'aux programmes de corporations à capital de risque administrées par des travailleurs.

Donc, malgré que j'apprécie à sa juste valeur ce que vous réclamez pour les petites entreprises, je pense que, toute proportion gardée, la situation des petites entreprises du Canada se compare avantageusement à celle des petites entreprises aux États-Unis.

Vous avez aussi réclamé l'élimination des gains en capital de 500 000$. Je suppose que vous voulez dire qu'il faudrait que tous les gains en capital soient à l'abri de l'impôt. Mais ce n'est pas aussi simple que cela. Nous pensons être plutôt généreux dans l'ensemble du régime fiscal que nous appliquons actuellement à la petite entreprise. Je sais que votre ami de l'autre côté de la table voudrait bien éliminer complètement l'exonération de 500 000$ au titre des gains en capital, et c'est avec cela qu'il paierait en partie les coûts des programmes dont il parle.

Mme Marleau: En préparant ce mini-budget, ou cet exposé économique, lorsque vous avez envisagé d'apporter des modifications à l'assurance-chômage—geler les prestations à leur niveau actuel et réduire celles payables en avril, ainsi que votre politique à l'égard des gens qui démissionnent de leur emploi et des personnes qui sont renvoyées pour un motif valable—aviez-vous en main des études ou des résultats d'enquêtes qui révélaient que le nombre de personnes qui laissent volontairement leur emploi constitue un problème important dans le cadre du programme d'assurance-chômage, et qu'il y avait beaucoup de gens qui étaient renvoyés pour une raison valable?

[*Texte*]

One of the problems with the changes you've made—even though, as you say, if there wasn't just cause for the firing, the tribunals could reconsider it—is that the onus becomes that of the one who was fired, the unemployed person. It's very serious if it can take you up to six months before you get unemployment insurance premiums if you really were fired for reasons that are not particularly just.

I'm wondering if you have any kinds of numbers that would lead you to believe it was absolutely necessary to penalize quitters because people were quitting their jobs right and left and all over the place and being fired because they weren't doing their jobs right. In these tougher times that would not be as big a problem as it might have been before. Perhaps you have surveys and studies you could share with us.

• 1630

Mr. Mazankowski: Yes, Mr. Chairman, I did my own survey, and I did it when I went in pre-budget and post-budget consultations, during and after my February budget, and right across the country, universally from Newfoundland through to British Columbia, the issue of voluntary quitters was one issue that was very serious with employers and employees.

Mr. Blenkarn (Mississauga South): Mr. Minister, one of the great problems we have in the country is a lack of coordination between federal and provincial fiscal policies. In your document you show the amount of total take from the economy of all governments of over 50% of the total gross domestic product. What are you going to do to rationalize taxes between the federal government and the provincial governments? What are you going to do to rationalize borrowings so we can at least get a better handle on this whole issue?

You reduced payments to the provinces under the fiscal arrangements act by putting a cap on CAP and freezing EPF, but they just borrow the money from somewhere else. You reduce taxes, they increase taxes. You have a GST, they don't bother; they don't cooperate with you on that. What are you going to do to get some cooperation fiscally between yourself and the provinces?

Mr. Mazankowski: Mr. Blenkarn, as you know, we tried to do this in a formal way when we advanced the federal government's constitutional document back in September of 1991. We believed it was very important for governments to coordinate their fiscal activities in a more effective way. I still believe that is a very necessary requirement. We're going to continue to pursue that, albeit not in constitutional terms but in terms of dealing with the realities in a way in which the federal system works.

[*Traduction*]

L'une des difficultés, au sujet des modifications que vous avez apportées—malgré que, comme vous le dites, si le renvoi n'était pas justifié par une raison valable, les tribunaux reverraient la chose—c'est que le fardeau de la preuve revient à celui ou celle qui a été renvoyé, à la personne en chômage. C'est très grave, s'il peut arriver qu'il faille jusqu'à six mois avant de pouvoir toucher des prestations d'assurance-chômage, lorsqu'on a vraiment été renvoyé pour des motifs plutôt douteux.

Je me demande si vous avez des chiffres qui vous ont incité à penser qu'il était absolument nécessaire de pénaliser les gens qui laissent leur emploi, parce que cette pratique était vraiment très répandue, et parce qu'il y avait tellement de gens qui étaient renvoyés parce qu'ils faisaient mal leur travail. Il me semble qu'en des temps aussi difficiles, le problème ne devrait pas être aussi important qu'il l'a peut-être déjà été. Vous avez peut-être des résultats d'enquêtes et d'études que vous pourriez nous citer à cet égard.

M. Mazankowski: Oui, monsieur le président, j'ai mené ma propre enquête, et je l'ai faite au cours des consultations prébudgétaires et postbudgétaires, avant et après le dépôt du budget de février, et d'un bout à l'autre du pays, de Terre-Neuve à la Colombie-Britannique, la question des gens qui laissent volontairement leur emploi était un problème très grave pour les employeurs et les employés.

M. Blenkarn (Mississauga-Sud): Monsieur le ministre, l'une des plus grandes difficultés que nous éprouvons dans notre pays, c'est le manque de coordination entre les politiques fiscales fédérales et provinciales. Dans votre document, vous indiquez qu'en taxes et en impôts, l'ensemble des gouvernements prélèvent plus de 50 p. 100 de la totalité du produit intérieur brut. Qu'allez-vous faire pour rationaliser les impôts et les taxes entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux? Qu'allez-vous faire pour rationaliser la question des emprunts, de manière à contrôler peut-être un peu mieux la situation?

Vous avez réduit les transferts aux provinces, en vertu de la Loi sur les arrangements fiscaux, en imposant une limite au RAPC et en gelant le FPE, mais les provinces ne font qu'emprunter l'argent nécessaire ailleurs. Vous réduisez les impôts; les provinces les augmentent. Vous instaurez une TPS; peu leur importe; elles refusent de collaborer avec vous. Qu'allez-vous faire pour qu'il y ait un peu de collaboration entre le gouvernement fédéral et les provinces sur le plan fiscal?

M. Mazankowski: Monsieur Blenkarn, comme vous le savez, nous avons tenté de le faire d'une manière officielle lorsque nous avons présenté le document constitutionnel du gouvernement fédéral en septembre 1991. Nous croyions vraiment qu'il était très important que les gouvernements coordonnent leurs activités fiscales d'une manière plus efficace. Je continue de croire que cela est impératif. Nous allons continuer de poursuivre cet objectif, peut-être pas en termes constitutionnels, mais dans la réalité concrète du fonctionnement du régime fédéral.

[*Text*]

Federal and provincial finance ministers will be meeting this coming week. We will be talking about the challenges all of us are facing in terms of deficits, in terms of compressed revenue receipts and the implications that has in its totality on our accumulated burden of debt, and the costs of debt servicing and the impact that can have on financial markets.

I have before me, Mr. Blenkarn, a table which outlines program expenditures from 1984–85 to 1991–92. The average program expenditure increase for the provinces on an annual basis is 7.5%. I think our program expenditures are something in the area of 4%. Ontario, for example, has increased its annual expenditures by the rate of 10.5% per year from 1984–85 to 1991–92, and of course that is causing some problems and some difficulties.

Mr. Blenkarn, you said we reduced payments to provinces. Wrong. We did not reduce payments to provinces. Payments to provinces continue to rise. As a matter of fact, between 1984–85 and 1992–93, payments under the EPF increased at an annual average of 4.6%; equalization, an annual increase of 5.7%; Canada Assistance Plan, the point my hon. friend across the way is chirping about, 7.8% per year. In aggregate terms, in 1984–85, in terms of cash and transfer points transferred to the provinces by the federal government, $25.6 billion; $39.2 billion in 1992–93. So when we look at our fiscal challenges from the federal government's point of view, in many respects we've become a major transfer agency.

• 1635

The transfers to the provinces and the transfers to the people are two of our biggest expenditure items. Our transfers to people, I believe, will reach $42.8 billion this year. When we came into office it was $25.5 billion. That includes payments to old age pension, welfare, veterans, unemployment insurance, etc. So if you take those items, Mr. Blenkarn, the transfers to the provinces, the transfers to people, and the interest on the debt at $41 billion, plus the payments toward defence, which is around $12 billion, you don't have a whole heck of a lot to play with.

The Chairman: Mr. Minister, when the Governor of the Bank of Canada appeared before the committee yesterday, he confirmed what we all know, and that is that inflation is essentially lower than the targets that were established approximately two years ago by the then Minister of Finance and the Bank of Canada. We've seen those targets exceeded. Now, we all know that having a low inflation environment in the economy is healthy in the long run, but that very steep decline creates a lot of problems for people who have either payments or expected rental agreements or perhaps purchases that may be based on long-run expectations.

[*Translation*]

Les ministres fédéral et provinciaux des finances vont se rencontrer la semaine prochaine. Nous allons parler des défis que représentent nos déficits respectifs, la compression de nos recettes et ce que cela signifie globalement sur le plan de la dette, du coût du service de la dette et de l'effet que cela peut avoir sur les marchés financiers.

Monsieur Blenkarn, j'ai devant moi un tableau qui permet d'observer l'évolution des dépenses de programme de 1984–1985 à 1991–1992. Les dépenses de programme des provinces ont augmenté en moyenne de 7,5 p. 100 sur une base annuelle. Je pense que les nôtres ont augmenté d'environ 4 p. 100. L'Ontario, par exemple, a augmenté ses dépenses annuelles au rythme de 10,5 p. 100 par année entre 1984–1985 et 1991–1992, et cela occasionne évidemment un certain nombre de difficultés.

Monsieur Blenkarn, vous avez dit que nous avons réduit les transferts aux provinces. Vous faites erreur. Nous n'avons pas réduit les transferts aux provinces. Ces paiements continuent d'augmenter. Soit dit en passant, entre 1984–1985 et 1992–1993, les transferts au titre du FPE ont augmenté à un rythme annuel moyen de 4,6 p. 100; la peréquation a augmenté annuellement de 5,7 p. 100; le Régime d'assistance publique du Canada, celui qui tracasse tellement mon honorable ami d'en face, de 7,8 p. 100 par année. Globalement, en 1984–1985, les versements monétaires et les transferts effectués en faveur des provinces par le gouvernement fédéral se sont élevés à 25,6 milliards de dollars; en 1992–1993, à 39,2 milliards de dollars. Si nous considérons nos responsabilités fiscales dans l'optique du gouvernement fédéral, nous sommes donc devenus, à bien des égards, un organisme de transfert majeur.

Les transferts aux provinces et aux particuliers sont deux de nos postes de dépenses les plus importants. Nos transferts aux particuliers, je crois, atteindront 42,8 milliards de dollars cette année. Lorsque nous sommes venus au pouvoir, ils s'élevaient à 25,5 milliards de dollars. Cela comprend les paiements au titre de la pension de vieillesse, du bien-être social, des anciens combattants, de l'assurance-chômage, etc. Si vous considérez donc tous ces éléments, monsieur Blenkarn, les transferts aux provinces, aux particuliers, et l'intérêt de la dette qui est de 41 milliards de dollars, plus les paiements pour la défense, qui sont de quelque 12 milliards de dollars, cela ne nous laisse pas beaucoup de marge de manoeuvre.

Le président: Monsieur le ministre, lorsque le gouverneur de la Banque du Canada a comparu devant le comité, hier, il a confirmé ce que nous savons tous, à savoir que l'inflation est inférieure aux objectifs fixés il y a environ deux ans par le ministre des Finances de l'époque et par la Banque du Canada. Ces objectifs ont été dépassés. Nous savons maintenant tous qu'une faible inflation est bonne pour l'économie à long terme, mais qu'une diminution très brutale crée beaucoup de problèmes pour les personnes qui sont confrontées à des paiements ou qui envisageaient des contrats de location ou, peut-être des achats, en se fondant peut-être sur une perspective à long terme.

[*Texte*]

Such a sharp change in the inflation rate has obviously created some problems and some difficulties in the area, for example, of land values. We asked the governor yesterday about revision of the targets. He said that would be a matter also for the government and the minister, and he wasn't prepared at that time to talk about it.

I wonder if you might have any comments with regard to the situation of whether or not we've reached the goal we were setting out to achieve three years ahead of schedule. Can we declare victory? What would you suggest?

Mr. Mazankowski: I'm quite surprised that you ask that question. If you don't make payments on a home, then you're one of the very few people in Canada who don't. If you have seen the track record on inflation and the corresponding reduction in interest rates, if that hasn't meant a pay-off for the average person in making payments on homes, I don't know what else would constitute a better example of a pay-off.

For example, at a one-year mortgage rate between 1980 and 1984, your mortgage rate was 14.4%. On a $100,000 mortgage, you would be paying $1,203 in payments. In July 1992—granted, interest rates have moved upwards—that one-year mortgage was 6.95% and your payments were $697 for a saving of $506. That is really the pay-off when you try to reach the goal of price stability.

In spite of the volatility that has been out there in the financial markets, I think the one solid thing we have going for us is that we have a clear track record on inflation, and it is and continues to be one of our main anchors of economic policy.

While we may have exceeded our targets, I think when my predecessor announced the targets and the timeframe under which those targets would be achieved, there were very, very few believers.

• 1640

I think we have to continue to maintain vigilance in the area of the containment of inflation, both in terms of real inflation and pressures that bring it about. That and history clearly reveals that price stability is where in the long-term you'll have a sustained high rate of growth and low unemployment. That clearly is our objective.

The Chairman: I can tell you that I do make mortgage payments—they are still too high actually—but I do understand what you are saying.

Mr. Langdon: I have here, Mr. Mazankowski, a study from the Government of Ontario which indicates clearly that comparing the promises the Government of Canada made to the provinces and the actual money received by the provinces for this present fiscal year, 1992-93, the provinces as a total have a shortfall of $9.3 billion.

[*Traduction*]

Un changement aussi brutal du taux d'inflation a manifestement créé des problèmes et des difficultés dans certains domaines, notamment, celui des valeurs immobilières. Nous avons demandé au gouverneur, hier, s'il envisageait de revoir les objectifs. Il a répondu que le gouvernement et le ministre avaient également leur mot à dire à ce sujet et qu'il n'était pas prêt, pour le moment, à en parler.

Pouvez-vous nous dire si que nous avons ou non atteint notre objectif avec trois années d'avance. Pouvons-nous proclamer la victoire? Qu'en pensez-vous?

M. Mazankowski: Votre question me surprend. Si vous n'avez pas de paiements hypothécaires, vous faites partie d'une très petite minorité au Canada. Si vous avez suivi la lutte contre l'inflation et la réduction correspondante des taux d'intérêts, et si cela ne constitue pas un beau cadeau pour le Canadien moyen qui a des paiements hypothécaires à effectuer, je ne vois pas quel meilleur exemple je pourrais vous donner.

Par exemple, entre 1980 et 1984, le taux hypothécaire était de 14, 4 p. 100 pour un an. Si vous aviez une hypothèque de 100 000$, vos paiements mensuels s'élevaient à 1 203$. En juillet 1992... d'accord, les taux d'intérêt ont augmenté... Le taux hypothécaire pour la même période était de 6,95 p. 100 et les paiements mensuels de 697$, ce qui représente une économie de 506$. Voilà qui confirme la rentabilité de l'objectif de stabilité des prix, lorsqu'on essaye de l'atteindre.

En dépit de l'instabilité des marchés financiers, je crois qu'un de nos atouts les plus solides est le fait que notre succès est incontestable en ce qui concerne la lutte contre l'inflation, qui est et continue à être une des bases de notre politique économique.

Nous avons peut-être dépassé nos objectifs, mais je crois que lorsque mon prédécesseur avait annoncé le calendrier prévu pour atteindre ceci, bien rares étaient ceux qui l'ont cru.

Je crois que si nous voulons contenir l'inflation, tant sur le plan réel que sur celui des pressions qui la font naître, il faut que nous continuions à nous montrer vigilants. Ce facteur et l'expérience du passé montrent clairement que c'est en période de stabilité des prix que, à long terme, il y a un taux de croissance soutenu et peu de chômage. C'est manifestement là notre objectif.

Le président: Je peux vous assurer que je fais des paiements hypothécaires—en fait, ils sont encore trop élevés—mais je comprends ce que vous voulez dire.

M. Langdon: Monsieur Mazankowski, j'ai devant moi une étude du gouvernement de l'Ontario qui montre clairement qu'il existe un écart global de 9,3 milliards de dollars entre les promesses faites par le gouvernement fédéral aux provinces et les montants effectivement reçus par celles-ci pour l'année fiscale 1992-1993.

[*Text*]

The Province of Ontario specifically has a shortfall of $4.5 billion based mainly on the fact that the Canada assistance program support in the case of Ontario, which goes at a level of 50% of the cost to every province in this country except British Columbia and Ontario, has been reduced to 31%.

My question, however, has to do not with the comment you gave Mr. Blenkarn, but instead with the fact that you used to be the Minister of Agriculture in this country. In this mini-budget you initiated a series of major cuts that have hit transportation subsidies. These subsidies are mainly of importance to agriculture and direct agricultural subsidies, which again impact on the agricultural sector in this country.

We have been doing work with some of the farm organizations, and the estimates are that from the reduction in the Western Grain Transportation Act support, the so-called Crow rate, which I remind you is a statutory program that you've subverted with your cuts, the average Saskatchewan wheat farm this year will lose something in the order of $762.

In the case of the dairy subsidy cuts that have taken place, the likelihood is a loss, simply from the dairy subsidy reductions, of $1,000 to $1,800 per farm. When you add to that the loss of some support for seed freight assistance, which was also important for dairy farms, the probable loss for the average dairy farm across eastern and central Canada and British Columbia is in the order of $1,820 per year.

I have to ask you, Mr. Mazankowski, have you given up on the agricultural sector? Do you not think that the agricultural sector can provide a sense of growth and expansion for people in the future? Do you not realize how hard hit many of our agricultural families are throughout Canada and how much they need this help?

Mr. Mazankowski: Mr. Chairman, first and foremost I don't accept the hon. member's calculations because they are wrong. Secondly, he talks about Ontario—

Mr. Langdon: Give me some counter figures.

Mr. Mazankowski: Well, figure it out for yourself. There are 150,000 western grain farmers and you can do the calculation yourself.

He talks about Ontario revenues being down by *x* number. The federal government's revenues are down by $8 billion and $10 billion respectively. For his information, the Canada assistance program growth rate to Ontario has been growing at the rate of 5% per year. That's substantially more than our program expenditure—

• 1645

Mr. Langdon: And substantially less than it was supposed to be in your agreement with them.

Mr. Mazankowski: I'm dealing with a gentleman here who can dial the phone and reduce interest rates by 3 percentage points, so I think you have to consider the source.

[*Translation*]

Dans le cas particulier de l'Ontario, cette différence est de 4,5 milliards de dollars et tient essentiellement au fait que, pour le Régime d'assistance publique du Canada, la participation fédérale, qui est de 50 p. 100 pour toutes les provinces, sauf la Colombie-Britannique et l'Ontario, a été ramenée, pour l'Ontario, à 31 p. 100.

Ma question ne se rapporte cependant pas à la remarque que vous avez faite à M. Blenkarn, mais au fait que vous étiez autrefois ministre de l'Agriculture de ce pays. Dans ce mini-budget, vous avez entrepris une série de compressions qui ont frappé les subventions au transport. Ces subventions sont particulièrement importantes pour l'agriculture et les subventions directes aux agriculteurs, et les effets qui en découlent se répercutent sur l'ensemble du secteur agricole canadien.

Nous avons étudié ces questions avec un certain nombre d'organisations agricoles, et, selon leurs estimations, à cause de la réduction de l'aide apportée au titre de la Loi sur le transport du grain de l'ouest, autrement dit, le tarif de la Passe du Nid-de-Corbeau, qui, je vous le rappelle, est un programme réglementaire que vous avez subverti en imposant ces réductions, le producteur de blé moyen de la Saskatchewan perdra, cette année, environ 762$.

Dans le cas des réductions qui ont frappé les subventions aux produits laitiers, la perte, rien qu'à ce titre, sera probablement de 1 000$ à 1 800$ par exploitation. Lorsque vous ajoutez à cela la réduction de l'aide au transport des grains de semence, qui était également importante pour les fermes laitières, la perte probable pour l'exploitation laitière moyenne de l'est ou du centre du Canada ainsi que de la Colombie-Britannique, est de l'ordre de 1 820$ par an.

Force m'est de vous demander, monsieur Mazankowski, si vous avez abandonné le secteur agricole à son sort? Ne pensez-vous pas que ce secteur peut, lui aussi, contribuer à notre croissance et à notre expansion à l'avenir? Ne vous rendez-vous pas compte combien beaucoup de nos familles d'agriculteurs sont durement frappées au Canada et combien elles ont besoin de cette aide?

M. Mazankowski: Monsieur le président, premièrement, je n'accepte pas les calculs de l'honorable député, car ils sont faux. Deuxièmement, il parle de l'Ontario...

M. Langdon: Donnez-moi donc des chiffres contraires.

M. Mazankowski: Faites donc vous-même le calcul. Il y a 150 000 céréaliculteurs dans l'ouest; vous pouvez faire le calcul tout seul.

Il dit que les recettes de l'Ontario ont diminué de *x* dollars. Celles du gouvernement fédéral ont diminué de 8 milliards de dollars et de 10 milliards de dollars respectivement. Pour son information, le taux de croissance annuel du Régime d'assistance publique du Canada en Ontario a été de 5 p. 100. C'est sensiblement plus élevé que nos dépenses de programme...

M. Langdon: Et sensiblement inférieur à ce qui était prévu dans votre accord.

M. Mazankowski: J'ai affaire à un monsieur qui n'a qu'à composer un numéro de téléphone pour réduire les taux d'intérêt de 3 p. 100. Je crois donc qu'il faut tenir compte de la source de ces remarques.

[*Texte*]

Mr. Langdon: I don't think, Mr. Mazankowski, that I've ever suggested that.

Mr. Mazankowski: Then wave a magic wand and you can bring down interest rates by 3% and save—

Mr. Langdon: I think we both know there are technical mechanisms by which—

Mr. Mazankowski: That's absolutely misleading, irresponsible—

Mr. Langdon: —one can reduce interests in this country, and if you choose not to put them into effect, it's your choice.

The Chairman: Okay, thank you.

Mr. Mazankowski: Mr. Chairman, I simply say to the hon. member for his information, because I'm sure he hasn't followed agriculture very closely, that this government has poured $34.1 billion into agriculture support since we have been in office. No government in the history of this country has poured more money into agriculture than the government of which I'm a member.

The Chairman: Mr. Langlois.

M. Langlois (Manicouagan): Merci, monsieur le président. Monsieur Mazankowski, nous constatons avec un peu de recul que la taxe sur les produits et services ne fournit pas les revenus qui avaient été prévus.

Par contre, il faut se rappeler aussi que la taxe sur les produits et services a remplacé la taxe sur les produits manufacturés. Est-ce qu'au ministère on peut maintenant dire, si la taxe sur les produits manufacturés était restée en place, que nous aurions plus de revenus, en tenant compte de l'état de l'économie?

Mr. Mazankowski: I can only answer by saying that the last full year of the manufacturers' sales tax, which was 1990, generated something in excess of $17 billion. Since that time the GST has generated something in the order of $15 billion, more or less. We expected it to generate substantially more than $15 billion, but it was $15.2 billion in the last fiscal year and it looks like it might be marginally higher this year. Whether the manufacturers' sales tax would have generated more revenue. . .I'm not sure if we have done a calculation on that.

Did you want to comment, David?

Mr. Dodge: The big difference between the two taxes is that the old manufacturers' sales tax also taxed the inputs that go into our exported products. The GST does not. One of the strongest growing areas, at least in part because of the removal of the manufacturers' sales tax on input, has been exports.

It's very difficult to calculate whether those exports would have grown nearly as quickly as they have if the old manufacturers' sales tax had still been in place. It's extremely difficult to do the calculations accurately, but because of the

[*Traduction*]

M. Langdon: Je ne pense pas avoir jamais dit cela, monsieur Mazankowski.

M. Mazankowski: Eh bien, alors, vous n'avez qu'à agiter votre baguette magique pour faire baisser les taux d'intérêt de 3 p. 100 et économiser. . .

M. Langdon: Je crois que nous savons tous deux qu'il existe des mécanismes techniques grâce auxquels. . .

M. Mazankowski: C'est absolument erroné, irresponsable. . .

M. Langdon: . . . on peut réduire les taux d'intérêt dans notre pays, et si vous décidez de ne pas vous en servir, c'est à vous d'en endosser la responsabilité.

Le président: Bon; merci.

M. Mazankowski: Monsieur le président, je dirai simplement à l'honorable député, pour son information, car je suis bien sûr qu'il ne suit pas les questions agricoles de très près, que ce gouvernement a consacré 34,1 milliards de dollars au titre de l'aide à l'agriculture depuis qu'il est arrivé au pouvoir. Aucun gouvernement, dans toute l'histoire de notre pays, n'a jamais consacré autant d'argent à l'agriculture que le gouvernement auquel j'appartiens.

Le président: Monsieur Langlois.

Mr. Langlois (Manicouagan): Thank you, Mr. Chairman. Mr. Mazankowski, time has shown that the goods and services tax has not provided the revenues that you expected.

However, we must also take into account the fact that the GST replaced the manufacturer's sales tax. If the latter had been maintained, could the ministry tell us whether it would have generated more revenues, considering the state of the economy?

M. Mazankowski: Tout ce que je peux vous dire, c'est que la dernière année complète au cours de laquelle la taxe sur les produits manufacturés a été en vigueur, c'est-à-dire en 1990, les recettes ont dépassé 17 milliards de dollars. Depuis lors la TPS a fourni des recettes qui sont approximativement de 15 milliards de dollars. Nous en attendions beaucoup plus, mais, au cours de la dernière année fiscale, les recettes on atteint 15,2 milliards de dollars et, cette année, il semble que le chiffre sera légèrement supérieur. Quant à dire si la taxe sur les produits manufacturés nous aurait assuré des recettes plus élevées. . . Je ne suis pas certain que nous ayons fait un calcul à ce sujet.

Vouliez-vous faire une remarque, David?

M. Dodge: La grande différence entre ces deux taxes est que l'ancienne sur les produits manufacturés frappait également les facteurs de production entrant dans nos produits exportés, ce que ne fait pas la TPS. C'est au moins en partie parce que la taxe sur les produits manufacturés ne s'applique plus à ces facteurs de production que nos exportations font partie des domaines à la croissance la plus forte.

Il est très difficile de calculer si ces exportations auraient augmenté aussi vite si la taxe sur les produits manufacturés avait été maintenue. Il est extrêmement difficile de faire des calculs précis, mais du fait de la réorientation de la

[*Text*]

shift from production for domestic consumption to production for export, which has been healthy and has been the one real engine of growth, as the minister pointed out earlier, that shift has meant that the new tax generated less than we would have expected, and it would comparably mean that the old tax might have generated slightly more. But we wouldn't have had the exports there, so it's hard to do the calculation.

The Chairman: Are there any further questions by members before we adjourn for the vote?

Mr. Langdon: I have one more question. Let me ask Mr. Mazankowski. . .I have the 1990 budget here, which says that the budgetary deficit for 1993-94 will be $14 billion and that the financial requirements in terms of government borrowing will be $4 billion. According to the statement you made last week—and I quote again, directly from the statement: The deficit will be $32.6 billion for next year and the financial requirements will be $26.5 billion.

• 1650

In terms of financial requirements—taking that particularly crucial figure because that's what affects how much money we have to borrow—that tells us you are $22.5 billion over the estimate made in 1990.

Now, it seems to me that this situation is a rather dramatic failure in economic management. Could you explain how you could possibly have got so far out of whack? Could you also explain why we should have any faith in your projections for future fiscal developments, given how completely disconnected this figure of $4 billion in the 1990 budget is from the $26.5 billion figure in the financial statement from just last week?

Mr. Mazankowski: Well, Mr. Chairman, the hon. member heard earlier the reference to the unused potential, the $20 billion, which is roughly 6%, which is directly attributed to growth. The balance consists of a number of off-budget items.

Mr. Langdon: In fact, it is because the Canadian economy has been doing so poorly that these deficit figures are so high.

Mr. Mazankowski: Inflation has gone down. A growth rate of 1% is hardly robust, either for Canada or for the world—for Canada or the world, I repeat.

Mr. Langdon: The result of poor economic performance has been a higher deficit. You are saying that is the cause of the higher deficit.

Mr. Mazankowski: That has a direct relationship to the reduction in revenues.

Mr. Langdon: That's very important, because you and the Prime Minister have said in the House that the reason for the high deficit is the compounding of interest. But it is quite clear from what you have said today that it is the poor performance of the economy.

[*Translation*]

production destinée à la consommation interne au profit des exportations, réorientation très saine et qui est le véritable moteur de notre croissance, comme l'a montré tout à l'heure le ministre, la nouvelle taxe a fourni des recettes inférieures aux prévisions, ce qui signifie qu'en comparaison, les recettes de l'ancienne taxe auraient été légèrement supérieures. Mais nous n'aurions pas autant d'exportations si bien que le calcul est difficile à faire.

Le président: Avez-vous d'autres questions à poser avant que nous n'ajournions pour le vote?

M. Langdon: J'ai encore une question. Permettez-moi de la poser à M. Mazankowski. . . J'ai devant moi le budget de 1990 dans lequel je lis que le déficit budgétaire pour 1993-1994 sera de 14 milliards de dollars et que le gouvernement devra emprunter 4 milliards de dollars. Selon votre déclaration de la semaine dernière. . . et je vous cite directement:Le déficit sera de 32,6 milliards de dollars l'an prochain et les besoins financiers seront de 26,5 milliards de dollars.

Ces besoins financiers—si nous prenons ce chiffre d'une importance cruciale car c'est lui qui détermine le montant que nous devrons emprunter—nous montrent que vous avez dépassé de 22,5 milliards de dollars les prévisions faites en 1990.

Cette situation me paraît être la marque d'un échec assez spectaculaire de votre gestion économique. Pourriez-vous nous expliquer comment vous êtes passé si loin de la cible? Pourriez-vous aussi nous dire pourquoi nous devrions faire confiance à vos projections concernant la situation fiscale future, étant donné l'énormité de l'écart entre le chiffre de 4 milliards de dollars du budget de 1990 et les 26,5 milliards de dollars annoncés par vous la semaine dernière?

M. Mazankowski: Eh bien, monsieur le président, l'honorable député a entendu mentionner plus tôt 20 milliards de dollars de potentiel non utilisé, soit environ 6 p. 100, directement attribué à la croissance. Le reste est constitué par un certain nombre d'articles hors budget.

M. Langdon: En fait, c'est parce que l'économie canadienne a connu de si mauvais résultats que ce déficit est si élevé.

M. Mazankowski: L'inflation a diminué. Certes, un taux de croissance de 1 p. 100 est loin d'être un signe de santé, que ce soit pour le Canada ou pour le monde—pour le Canada ou pour le monde entier, je le répète.

M. Langdon: L'augmentation du déficit est le résultat d'un rendement économique médiocre. C'est bien ce que vous dites.

M. Mazankowski: Cela est directement lié à la diminution des recettes.

M. Langdon: C'est très important, car le premier ministre et vous avez déclaré à la Chambre que l'importance du déficit est due à l'effet des intérêts composés. Mais, après ce que vous avez déjà dit, il est bien clair que c'est le mauvais rendement de l'économie.

[*Texte*]

Mr. Mazankowski: Well, just a minute. We're running an operating surplus, not an operating deficit, and that is the point that has to be borne in mind. Since 1987–88, we have not run an operating deficit, so in terms of spending vis-à-vis our revenues, we have maintained an operating surplus with respect to revenues versus program expenditures.

The debt servicing cost, which is the result of the compound interest on the debt that was inherited, caused the real difficulty with regard to bringing down the deficit and therefore bringing down the cash requirements.

The Chairman: Thank you very much. I am going to adjourn the meeting. I want to thank the minister for coming today. It was a good opportunity for members to question the minister. We look forward to hearing from him sometime towards spring. Thank you.

[*Traduction*]

M. Mazankowski: Un instant. Nous avons un excédent opérationnel, et non un déficit opérationnel, et c'est cela qu'il faut bien comprendre. Depuis 1987–1988, nous n'avons pas eu de déficit opérationnel. Donc, si l'on compare nos dépenses à nos recettes, on constate que celles-ci nous ont assuré un excédent opérationnel par rapport à nos dépenses de programme.

Le coût du service de la dette, qui est le résultat de l'intérêt composé sur la dette héritée par nous, est la véritable raison pour laquelle il est si difficile de réduire le déficit et, de ce fait, de réduire les besoins monétaires.

Le président: Merci beaucoup. Je vais ajourner la réunion. Je tiens à remercier le ministre d'avoir bien voulu comparaître aujourd'hui. Cela a permis aux députés de lui poser des questions. Nous serons heureux de l'entendre encore au printemps. Je vous remercie.

MAIL POSTE
Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid Port payé
Lettermail Poste-lettre
K1A 0S9
Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESS

From the Department of Finance:

David A. Dodge, Deputy Minister.

TÉMOIN

Du ministère des Finances:

David A. Dodge, sous-ministre.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

432000002

JUL 6 1994